

Proceder de esta manera, sería abandonar el papel de depositarios de información que reproducimos para que el estudiante a su vez reproduzca. En buena parte, esta labor de mera reproducción de datos quedaría confiada al computador, y serviría como material para estudiantes y profesores en discusiones y labores investigativas, que pasarían a ser las experiencias del aprendizaje-descubrimiento, objeto de los programas.

El primer problema que encontramos al pretender construir un sistema constitucional, en la economía de símbolos, es la necesidad de encontrar un lenguaje que permita la comunicación de las ideas. En este sentido, el lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas.

El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas.

El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas. El lenguaje de los símbolos es un lenguaje que permite la comunicación de las ideas.

Este Código de Derecho Administrativo de Justo Arosemena, promulgado el 15 de julio de 1977, reemplaza al Código de Derecho Administrativo de 1917.

EL CODIGO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE JUSTO AROSEMENA

Jorge Fábrega P.

Con sujeción a lo anterior, el Poder Judicial, en virtud de la Ley 10 de 1977, promulgada el 15 de julio de 1977, reemplaza al Código de Derecho Administrativo de 1917.

Doctor en Derecho.
Tratadista de Derecho.
Ejerce la profesión de abogado.
Apartado 1518, República de Panamá - Panamá.

El Código Administrativo — el primer que los nuevos Códigos Judiciales de Comercio, Penal y Militar — entró a regir el 19 de febrero de 1871. Así se dispone mediante Decreto del 19 de noviembre de 1870.

Justo Arosemena había estado siempre entre sus proyectos el de elaborar una compilación en los distintos campos que regían para los escasos cuerpos legislativos que existían y que recogían las leyes dispersas, sometidas dentro de las limitaciones existentes a sus conceptos jurisdiccionales. Los proyectos de Códigos que había elaborado Justo Arosemena y que habían sido presentados al Congreso colombiano en 1868 no habían sido aprobados y de ellos se desistió al regresar a Panamá.

Uno de los primeros Códigos Administrativos que se conocen es el del Estado de Panamá, aprobado mediante Decreto de 11 de julio de 1870, por el Presidente del Estado Soberano Benjamín Correo, el Sub-Secretario de Estado, Rufino de Urriola.

Este Código fue elaborado por Justo Arosemena, en virtud de un contrato celebrado con el Gobierno del Estado el 27 de agosto de 1868. Y mediante dicho Decreto de 11 de julio de 1870 se aprobó al mismo tiempo la Compilación de Leyes Varias, también preparada por Justo Arosemena, y se ordenó su impresión, así como la de los Códigos Penal, Judicial, Militar y la del Código de Comercio, que habían sido sancionados en 1869; se dispuso que la impresión de todos los cuerpos de leyes mencionados se harían en New York "con el mayor esmero posible, i en dos volúmenes semejantes al Código Civil publicado en 1862".

Con sujeción a lo anterior, se publicó en 1871, en la Imprenta de Hallet I. Breen, de Nueva York, bajo la dirección del propio Justo Arosemena, una edición oficial intitulada "Códigos del Estado Soberano de Panamá", con el Código Judicial, el Código Administrativo, y la Compilación de Leyes Varias. La mayoría de las disposiciones de las Leyes Varias vinieron a complementar y adicionar el Código Administrativo y después fueron incorporados —previa la correspondiente revisión y mejoramiento— en el Código Administrativo de 1917.¹

(1) La compilación de Leyes Varias incluía: PARTE I., sobre ASUNTOS GUBERNATIVOS, tales como: Leyes Complementarias de la Constitución, sobre asistencia de los Diputados a la Asamblea Legislativa, estatuto orgánico de la Secretaría de la Asamblea, discusión de códigos y numeración de leyes, orden en que deben encargarse del poder ejecutivo los prefectos; régimen orgánico de la Secretaría de Estado; promulgación y observancia de las leyes; Relaciones del Estado con la Unión;

EL CODIGO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
DE JUSTO AROSEMENA

Jorge Pérez P.

Doctor en Derecho.
Tratadista de Derecho.
Ejerció la profesión de abogado.
Apartado 1218, República de Panamá - Panamá.

El Código Administrativo —al igual que los nuevos Códigos Judiciales, de Comercio, Penal y Militar— entró a regir el 1º de febrero de 1871. Así se dispuso mediante Decreto del 1º de noviembre de 1870.

Justo Arosemena había abrigado siempre, entre sus proyectos, el de elaborar una codificación en los distintos ramos, que reemplazara los escasos cuerpos desarticulados que existían y que recogiera las leyes dispersas, sometiéndolos, dentro de las limitaciones existentes, a sus conceptos jurídico-filosóficos. Los proyectos de Códigos que había elaborado Justo Arosemena, y que habían sido presentados al Congreso colombiano en 1856 no habían sido ni siquiera discutidos y de ahí que al constituirse el Estado Soberano, quisiera éste dotar a la Nación panameña de una moderna e integral codificación.

El Código Administrativo comprende las siguientes materias:

Este Código fue elaborado por Justo Arosemena en virtud de un contrato celebrado con el Gobierno del Estado el 27 de agosto de 1868. Y mediante dicho Decreto de 21 de julio de 1870 se aprobó al mismo tiempo la Compilación de Leyes Varias, también preparada por Justo Arosemena y se ordenó su impresión así como la de los Códigos Penal, Judicial, Militar y el del Código de Comercio, que habían sido sancionados en 1868; se dispuso que la impresión de todos los cuerpos de leyes mencionadas se harían en New York con el mayor esmero posible i en dos volúmenes separados al Código Civil publicado en 1863.

PARTE II., asuntos civiles, tales como regla para decidir los conflictos que resulten de la aplicación de leyes dictadas en diversas épocas; normas de minería, sobre censo a cargo y a favor del Estado; materias industriales; sistema métrico; comercio y uso de armas y municiones de guerra; exploración de "guacas"; archivos judiciales; aplicaciones agrarias; ley que señala ejidos a los distritos del Estado; ocupación de terrenos de Estado, que pertenecieron al distrito de Panamá; Anexidades del Código Administrativo, sobre fiestas cívicas; formación de catastro de bienes inmuebles; avalúos oficiales; emisión de billetes de tesorería; PARTE III., sobre Gracias y Reconocimientos; PARTE IV. sobre honores y recompensas; PARTE V., sobre obras y establecimientos públicos; medios permanentes de ejecutar obras públicas; servicio personal subsidiario; edificios públicos, establecimientos públicos y generales del Estado; correos; bancos públicos; penitenciarías; alumbrado en los departamentos; establecimientos del distrito capital; alumbrado; acueducto; bombas de incendios; hospital; biblioteca; plaza de mercado; cementarios; PARTE VI., sobre fomento industrial, que incluye fomento a la industria agrícola; sobre introducción de trabajadores.

Lo lógico hubiera sido haber incorporado la mayoría de las disposiciones contenidas en la Compilación de Leyes Varias —como lo hizo Julio Fábrega en 1917, en el Código Administrativo—. No se ha podido establecer la razón por la cual la materia administrativa se reguló en ese entonces en un cuerpo orgánico, pero simultáneamente se reservó para la Compilación de Leyes Varias, materias que eran genuinamente administrativas.

ASUNTOS FUNDAMENTALES

Título 1º División Territorial.

- Capítulo 1º Disposiciones preliminares.
- Capítulo 2º Departamento de Coclé.
- Capítulo 3º Departamento de Colón.
- Capítulo 4º Departamento de Chiriquí.
- Capítulo 5º Departamento de Panamá.
- Capítulo 6º Departamento de Los Santos.
- Capítulo 7º Departamento de Veraguas.
- Capítulo 8º Disposiciones comunes a los anteriores.
- Capítulo 9º Comarca de Balboa.
- Capítulo 10º Comarca de Bocas del Toro.
- Capítulo 11º Comarca del Darién.
- Capítulo 12º Nomenclatura jeneral de las secciones territoriales i de las respectivas autoridades políticas.
- Capítulo 13º Nomenclatura especial de los lugares del Estado, Relación a que alude el capítulo precedente.

Título 2º Censo de población.

Título 3º Elecciones.

- Capítulo 1º Disposiciones preliminares.
- Capítulo 2º Del poder electoral activo.
- Capítulo 3º De la manera de hacer las elecciones.
- Capítulo 4º Reglas comunes a toda elección.
- Capítulo 5º De las votaciones en que interviene el poder electoral activo.
- Capítulo 6º De las votaciones i registros.
- Capítulo 7º Poder electoral administrativo. Sus funciones, su organización i reglas de procedimiento.
- Sección 1ª De los cabildos.
- Sección 2ª Jurado Supremo
- Capítulo 8º Disposiciones varias.
- Capítulo 9º De las atribuciones i deberes de algunos funcionarios públicos en materia de elecciones.
- Capítulo 10º Penas.

Título 4º Instrucción pública.

- Capítulo 1º Preliminar.
- Capítulo 2º Instrucción primaria.
 - Sección 1ª Escuela de varones.
 - Sección 2ª Escuela de mujeres.
 - Sección 3ª Método de enseñanza.
 - Sección 4ª Sistema correccional.
- Capítulo 3º Instrucción superior o complemental.
- Capítulo 4º Instrucción profesional.
 - Sección 1ª Ideas fundamentales.
 - Sección 2ª Colejio del Estado.
 - Parágrafo 1º Materiales de enseñanza.
 - Parágrafo 2º Empleados.
 - Parágrafo 3º Junta de inspección i gobierno.
 - Parágrafo 4º Tesorero.
 - Sección 3ª Rentas del colejio.
 - Sección 4ª Gastos.
 - Sección 5ª Disposiciones varias

Título 5º Tipografía del Estado.

LIBRO II

ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Título 1º Administración pública en jeneral.

- Capítulo 1º Reunión de destinos i revocación de nombramientos.
- Capítulo 2º Exención de cargos forzosos.
- Capítulo 3º Incompatibilidad del servicio militar con otro público.
- Capítulo 4º Aceptación, excusas, posesión, renunciaciones i licencias de los empleados públicos, i modo de llenar las vacantes.
- Capítulo 5º Divisas que deben usar ciertos funcionarios i empleados.
- Capítulo 6º Organos de comunicación, i tratamiento de ciertos funcionarios.
- Capítulo 7º Sobre el derecho de obtener resoluciones.

- Capítulo 8º Modo de autenticar las firmas de los empleados públicos, i emolumentos que por ello podrán percibirse.

Título 2º Régimen político.

- Capítulo 1º Administración jeneral del Estado.
- Capítulo 2º Administración del departamento.
- Capítulo 3º Administración del distrito.
- Capítulo 4º Disposiciones varias.

Título 3º Régimen municipal.

- Capítulo 1º Preliminar.
- Capítulo 2º El municipio i su poder.
- Capítulo 3º Medios de acción.
 - Sección 1ª Disposiciones fundamentales.
 - Sección 2ª Disposiciones especiales sobre ciertas contribuciones.
- Capítulo 4º Organización del cabildo.
- Capítulo 5º Procedimiento del cabildo.
- Capítulo 6º Cuentas municipales

Título 4º Régimen especial de algunas secciones territoriales.

- Capítulo 1º Distrito capital.
- Capítulo 2º Comarcas.

Título 5º Policía moral.

- Capítulo 1º Disposiciones preliminares.
- Capítulo 2º Empleados de policía.
 - Sección 1ª Designación de empleados.
 - Sección 2ª Funciones jenerales.
- Capítulo 3º Allanamiento de casas.
- Capítulo 4º Policía preventiva i represiva.
 - Sección 1ª Orden público.
 - Sección 2ª Seguridad pública.
 - Sección 3ª Decencia pública.
 - Sección 4ª Industrias.
 - Sección 5ª Disposición jeneral.
- Capítulo 5º Policía judicial.
- Capítulo 6º Policía correccional.
 - Sección 1ª Penas imponibles.
 - Sección 2ª Contravenciones en perjuicio del orden público.
 - Sección 3ª Desobediencia e irrespeto a las autoridades.

- Sección 4ª Contravenciones en perjuicio de la seguridad general.
- Sección 5ª Contravenciones en perjuicio de la seguridad individual.
- Sección 6ª Contravenciones en perjuicio de la decencia pública.
- Sección 7ª Contravenciones en perjuicio del orden doméstico.
- Sección 8ª Falsedades.
- Capítulo 7º Procedimiento para la aplicación de las penas.

Título 6º Policía hijiénica.

- Capítulo 1º Junta de sanidad.
- Capítulo 2º Cementerios públicos, monumentos fúnebres i exhumación de cadáveres.
- Sección 1ª Cementerios en jeneral.
- Sección 2ª Cementerios especiales.
- Sección 3ª Monumentos fúnebres.
- Sección 4ª Inhumación i exhumación de cadáveres.

Título 7º Jendarmería.

- Capítulo 1º Jendarmería del Estado.
- Sección 1ª Su organización.
- Sección 2ª Sus deberes.
- Capítulo 2º Jendarmería municipal.

LIBRO III

ASUNTOS FISCALES

Título 1º Disposiciones fundamentales.

- Capítulo 1º Preliminar.
- Capítulo 2º Bienes del Estado.
- Capítulo 3º Tesoro.
- Sección 1ª Contribuciones.
- Sección 2ª Proventos.
- Sección 3ª Arbitrios.

Título 2º Activo del Tesoro - Contribuciones.

- Capítulo 1º Contribuciones en jeneral.
- Capítulo 2º Contribución comercial.
- Capítulo 3º Contribución urbana.
- Capítulo 4º Contribución pecuaria de cría.
- Capítulo 5º Contribución pecuaria de consumo.
- Capítulo 6º Impuesto sobre la destilación de aguardiente.
- Capítulo 7º Impuesto sobre el papel sellado.
- Capítulo 8º Derecho de registro.
- Capítulo 9º Impuesto sobre los juegos de suerte i azar.
- Capítulo 10º Contribución sobre la propiedad territorial.
- Capítulo 11º Impuesto sobre el hielo.
- Capítulo 12º Contribuciones distritoriales.
- Capítulo 13º Disposiciones varias.

Título 3º Activo del tesoro - Proventos.

- Capítulo 1º Renta de bienes del Estado. Preliminar.
- Sección 1ª Enajenación.
- Parágrafo 1º Reglas jenerales para la enajenación de bienes del Estado.
- Parágrafo 2º Reglas especiales para la enajenación de tierras baldías.
- Subdivisión 1ª Adjudicaciones gratuitas.
- Subdivisión 2ª Adjudicaciones onerosas distintas de ventas.
- Subdivisión 3ª Ventas.
- Subdivisión 4ª Disposiciones jenerales de este parágrafo.
- Parágrafo 3º Disposiciones comunes a los dos anteriores.
- Sección 2ª Arrendamiento.
- Sección 3ª Administración.
- Capítulo 2º Aprovechamientos.

Título 4º Administración de la hacienda.

- Capítulo 1º Preliminares.
- Capítulo 2º Direccion de la hacienda.
- Capítulo 3º Administración de los bienes del Estado.
- Capítulo 4º Administración activa del tesoro.
- Capítulo 5º Administración pasiva del tesoro.
- Sección 1ª Principios jenerales.
- Sección 2ª Modo de hacer los gastos.
- Capítulo 6º Administración neutra del tesoro.

- Capítulo 7º Deberes de los contadores.
- Capítulo 8º Presupuesto.
- Capítulo 9º Cuentas.
- Capítulo 10º Disposiciones varias.

Título 5º Sueldos i otras asignaciones de los empleados públicos.

- Capítulo 1º Disposiciones preliminares.
- Capítulo 2º Poder lejislativo, i municipalidades.
 - Sección 1ª Poder lejislativo.
 - Sección 2ª Municipalidades.
- Capítulo 3º Poder ejecutivo.
 - Sección 1ª Empleados jenerales.
 - Sección 2ª Empleados del distrito capital i de los departamentos.
 - Sección 3ª Empleados de las comarcas.
- Capítulo 4º Poder judicial.
 - Sección 1ª Empleados jenerales.
 - Sección 2ª Empleados del distrito capital i de los departamentos.
 - Sección 3ª Empleados del distrito.
- Capítulo 5º Agentes del ministerio público.
 - Sección 1ª Empleados jenerales.
 - Sección 2ª Empleados departamentales.
- Capítulo 6º Empleados de hacienda.
 - Sección 1ª Empleados jenerales.
 - Sección 2ª Empleados departamentales.
 - Sección 3ª Empleados del distrito.
- Capítulo 7º Notarías.
- Capítulo 8º Intérpretes públicos.
- Capítulo 9º Empleados de los establecimientos de castigo i de las cárceles.
 - Sección 2ª Empleados de las cárceles.
- Capítulo 10º Empleados de la instrucción pública, Escuelas departamentales.
- Capítulo 12º Empleados varios.
- Capítulo 13º Disposiciones varias.

Título 6º Crédito Público.

Título 7º Examen de cuentas.

- Capítulo 1º Tribunales de cuentas.
- Capítulo 2º Juicios de cuentas.

- Capítulo 3º Apelación en el juicio de cuentas.
- Capítulo 4º Disposiciones especiales en el juicio de cuentas.
- Capítulo 5º Finiquitos.
- Capítulo 6º Responsabilidad del juez contador.

En materia específicamente administrativa, procede destacar los siguientes elementos:

a. Quizás lo más completo del Código, lo constituía el régimen de policía que corresponde a la concepción liberal individualista, característica de la época, y en la cual aparece la policía —instrumento de realización jurídica —como medio para mantener las estructuras socio-económicas, y se consagran las garantías clásicas del Estado burgués, tales como la libertad de expresión, el derecho de propiedad, la libertad de locomoción, la inviolabilidad del domicilio, etc.

El Código habla de policía represiva, preventiva, judicial y correccional, dirigida a impedir, neutralizar o superar el peligro. Tiene una regulación acabada del poder de policía, que va de la policía moral a la policía sanitaria, pero absteniéndose de toda intervención en trabajo² y relaciones económicas.

b. Estatutos de empleados públicos. Contiene un régimen jurídico sobre nombramiento, posesión, pérdida, atribuciones, incompatibilidades, renunciaciones, licencias, modo de llenar vacantes, de empleados públicos.

c. El Código —si bien imperfectamente— reconoce el concepto de "servicio público", e incluso se vale de dicha expresión (Artículo 269).

d. Régimen fiscal, al cual corresponde el Libro III, y que años después hubo de convertirse en un Código aparte (el Código Fiscal). Procede recordar que no es sino hasta después de la primera guerra cuando el derecho fiscal viene a independizarse del derecho administrativo.

En este ramo es de interés la norma que exige licitación pública para todas las adquisiciones del Estado (artículo 682), así como

(2) En materia laboral, sin embargo, es de gran interés la Ley 65 de 1869 que aparece en la Compilación de Leyes Varias en que se considera la relación de trabajo como "arrendamiento de cosas", se pueden traspasar sus derechos en favor de otras personas, mediante la indemnización convenida, y sustituyéndose los cesionarios en todos los derechos de los cedentes. Las disposiciones contenidas en los artículos 366 son de gran interés.

la organización y competencia de los tribunales de cuentas (Título VII, Cap. I) que existían en Latinoamérica, bajo la tradición hispana, y que luego fueron reemplazados por la Contraloría de la República en virtud de recomendaciones de la misión norteamericana CRAMER.

e. El régimen electoral, que el Código clasifica en poder electoral activo y poder electoral administrativo, investido en el Jurado Supremo. Y en el artículo 124, ord. 5, se reconoce una jurisdicción electoral.

f. El régimen municipal es de gran interés. El Código le dedica todo un Título —el tercero— al régimen municipal —la unidad base— y la somete a la inspección del Presidente del Estado y de los Prefectos de Departamento, “pero esta inspección no tiene otro objeto que el de propender al mejor desarrollo del sistema establecido, corrigiendo, por los medios legales, los errores y abusos, y enseñando a subsanarlos y evitarlos” (artículo 345). Como se advierte, las facultades del Presidente y de los Prefectos, en cuanto al régimen municipal, son limitadas. Los artículos 343 y 344 delimitan la esfera del régimen municipal.

El Alcalde es el Jefe administrativo del Municipio y el Cabildo es su organismo legislativo. Las funciones del Cabildo son amplias:

“Son objetos necesarios del régimen municipal, i sobre los cuales debe legislar precisamente el cabildo:

1. La cárcel del distrito;
2. El cementerio del mismo;
3. Los caminos, canales, ciénagas, ríos, puentes, calzadas, i demás vías de comunicación que inmediatamente interesen al distrito;
4. El mercado público;
5. Las fuentes públicas de que se provee de agua la población;
6. La policía de aseo, comodidad, salubridad i ornato.

Son objetos voluntarios del régimen municipal, i sobre los cuales puede el cabildo estatuir:

1. Escuelas para jóvenes de ambos sexos;
2. Hospitales, hospicios i demás establecimientos de beneficencia, utilidad i diversión”.

El cabildo tiene, además, las funciones que le señalen las leyes especiales sobre elecciones, instrucción, hacienda y fuerza pública, enjuiciamiento criminal, policía y cualesquiera otras.

El cabildo dispone de los siguientes medios:

1. De propiedades;
2. De tentas;
3. De penas correccionales;
4. De empleados municipales.

Entre las rentas, se encuentra la general de tributación.

Los acuerdos del Cabildo sólo pueden ser objetados por los Prefectos o incluso por el Presidente por ilegales, en cuyo caso debe dar cuenta a la Asamblea Nacional.

El estudio de este Código Administrativo de 1870 es además de especial interés, por los siguientes motivos:

1. Es el primer Código Administrativo que se conoce. Ningún país había codificado la legislación administrativa.

En Portugal existía desde 1836, un Código Administrativo, pero limitado a cuestiones de procedimiento, que no incluía instituciones administrativas. Y no fue sino hasta 1916, cuando Filipinas expide un Código Administrativo que reglamenta el poder ejecutivo, el poder judicial y que contiene normas de gobierno sobre las provincias.

Por falta de difusión, nuestro Código Administrativo de 1870 ha sido totalmente ignorado por autores nacionales y extranjeros. Bielsa, Fiorini, Sarria, Fraga, Vidal Perdonó, al hablar del tema, ni siquiera mencionan nuestro Código Administrativo de 1917 y mucho menos el de 1870. Mencionan sólo el de las Filipinas, de 1916.

2. El estudio del Código Administrativo es una fuente fecunda para el historiador. Contiene datos valiosísimos; refleja las concepciones y las instituciones y estructuras políticas de la época; consigna la división territorial del país; límites con Costa Rica y Colombia, sistemas de enseñanza; normas de policía, etc. También presenta el sistema político que existía: el Estado que se dividía en un distrito capital (la ciudad de Panamá), seis departamentos (1º Coclé; 2º Colón; 3º Chiriquí; 4º Panamá; 5º Los Santos; 6º Veraguas), y tres comarcas (Balboa, Bocas del Toro y Darién).

En cuanto al Gobierno, el Presidente aparece como el Jefe de la Administración pública del Estado; el Prefecto como la autoridad superior del Departamento en el orden ejecutivo, nombrado por el Ejecutivo; el Alcalde como el administrador del distrito, nombrado por el Prefecto.

El fenómeno administrativo es un fenómeno social. Las estructuras sociales se reflejan, como en un espejo, en las leyes administrativas. Las normas de policía que aparecen en el Código constituyen mecanismos para conservar estructuras socio-económicas.

La protección que se le reconoce al derecho de propiedad, a la libertad del comercio, a la inviolabilidad del domicilio, a la libre locomoción, son de lo más ilustrativa.

También la ausencia de ciertas reglamentaciones constituye fuente de interés para el investigador. Así, por ejemplo, mientras el Código Administrativo de 1870 guarda silencio sobre relaciones obrero-patronales, en cambio en el Código de 1917 se advierte que se ensaya ya una reglamentación, si bien fragmentaria y parcial, pero que revela las nuevas orientaciones del Estado panameño.

3. Constituye una fuente para el estudio del pensamiento de su autor, Justo Arosemena, obra a la cual numerosos autores nacionales —destacándose entre ellos el Profesor Ricaurte Soler— le han dedicado especial atención. Pero no debe perderse de vista que si bien el aspecto técnico del Código es producto exclusivo de Justo Arosemena, las normas sustanciales en cambio, mediante un proceso de flujo y reflujo recíproco, recogen instituciones y normas propias de la legislación de la época, especialmente la expedida por la Asamblea desde 1855 hasta 1869, en cuya elaboración había coadyuvado el propio doctor Arosemena. Además, tratándose de un Código como el Administrativo, responde a una estructura y concepción constitucional específica —a cuya formación— igualmente, contribuyó Justo Arosemena.

Por ejemplo, la concepción filosófica de Justo Arosemena se puede ver reflejada en las normas sobre educación y establecimientos de enseñanza; su concepción política-administrativa aparece, entre otras normas, en las referentes al régimen municipal; sus ideas, contrarias a la escuela clásica, de que el sistema de sanciones y penas ha de dirigirse a la rehabilitación del delincuente se encuentran, aunque parcialmente, en las normas sobre sistema correccional y penas. Sus ideas sobre garantías individuales subsisten, como una corriente subterránea, en todo el Código.

4. Es igualmente una fuente de interés en el estudio de la historia de nuestro derecho constitucional y administrativo.

En el estudio de la historia constitucional panameña es indispensable. El Código Administrativo de 1870 vino a ser el conjunto de normas y principios jurídicos mediante el cual se reglamentó la actividad y la organización de los agentes públicos y medios por los cuales se ejerció la actividad del Estado panameño. El Código Administrativo de 1870 está estrechamente vinculado con la Constitución Política del Estado, de 1868.

Por lo demás, numerosas disposiciones del Código Administrativo de 1917 (elaborado, incidentalmente, por Julio J. Fábrega, nieto de Justo Arosemena), son reproducciones de este Código Administrativo de 1870, tales como las facultades del Presidente de la República, el procedimiento de policía, nombramiento, aceptación, excusas y remoción de empleados públicos.

Finalmente, el Código Administrativo de 1870 ubica al Estado panameño en la categoría de los países que Hauriou clasifica como "países de régimen administrativo" si bien atenuado, ya que no reside —como en el sistema francés— en un poder único, sino que aparece, además bajo el influjo de sistemas norteamericanos, con elementos de descentralización.

Como se puede advertir, pues, se trata de un documento fundamental para el estudio de la historia de nuestras instituciones y de nuestra evolución jurídico-política.