

4 de Julio de 2000.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad**

Interpuesto por el Licdo. Miguel Vanegas en representación de **Ovidio Espinosa (Representante del Corregimiento de la Comarca de Madungandi)**, para que se declare nula, por ilegal, la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, celebrada el 2 de septiembre de 1999.

**Concepto.**

**Señora Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

En virtud de lo establecido en el artículo 348, numeral 2, del Código Judicial, procedemos a emitir formal concepto en torno a la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad enunciada en el margen superior del presente escrito, en los siguientes términos:

**I. Las peticiones de la parte demandante, son las siguientes:**

El representante judicial del señor Ovidio Espinosa, ha solicitado a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala Tercera, que declare nula, por ilegal, la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo celebrada el 2 de septiembre de 1999, a través de la cual se hace la escogencia de la nueva Junta Directiva del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, sin contar con el quórum necesario para su instalación. (Cfr. fs. 1 a 4)

Este Despacho solicita a los Señores magistrados que conforma ese Augusto Tribunal de Justicia, denieguen las peticiones formuladas por la parte demandante, toda vez que no le asiste la razón en las mismas, tal como le demostraremos en el transcurso de este escrito.

### **Concepto de la Procuraduría de la Administración**

A. El apoderado judicial del demandante estima como infringidos los artículos 3º, del Decreto Ejecutivo N°228 de 1998 y el artículo 1º, de la Ley 24 de 1996, los cuales por estar estrechamente vinculados entre sí en el concepto de la violación, se analizarán en forma conjunta de la siguiente manera:

#### **Decreto Ejecutivo N°228 de 3 de diciembre de 1998.**

**"Artículo 3:** Constituyen los límites de la Comarca Kuna de Madungandi los señalados en el artículo 1º, Capítulo 1 de la Ley N°24 de 12 de enero de 1996, la cual está constituida por un área geográfica sobre la provincia de Panamá, Distrito de Chepo, corregimiento de El Llano y Cañitas, con un polígono aproximado de mil ochocientos (1,800) kilómetros cuadrados o ciento ochenta mil (180,000) hectáreas.

Esta Comarca limita: por el norte, con la Comarca Kuna Yala; por el sur, con el corregimiento de El Llano, Tierra Colectiva Emberá Pariatí; por el este, con la provincia de Darién; por el oeste, con el corregimiento de Cañitas y El Llano".

Como concepto de la violación, la parte demandante expuso lo siguiente:

" La norma copiada ha sido violada por la autoridad acusada, **en forma directa, por omisión**, puesto que la norma es clara en cuanto a que la Comarca Kuna de Madungandí, que cuenta

con un Representante de Corregimiento, pertenece al Distrito de Chepo". (Cfr. f. 10)

**Ley N°24 de 12 de enero de 1996**

**"Artículo 1°:** Créase la comarca Kuna de Madungandí, constituida por un área geográfica sobre la provincia de Panamá, Distrito de Chepo, corregimientos de El Llano y Cañitas, ubicada dentro de los siguientes linderos: ..."

En cuanto al concepto de la violación, el apoderado judicial del demandante explicó lo que a continuación se copia:

"La norma copiada ha sido violada por la autoridad demandada, **en concepto de violación directa, por omisión**, por cuanto que la norma es clara en los relativo a que la Comarca Kuna de Madungandía (sic) pertenece al Distrito de Chepo". (Cfr. f. 10)

Como punto de partida consideramos conveniente hacer énfasis en la actual organización política - administrativa de la República de Panamá, primeramente debemos indicar que ésta se constituye en nueve (9) Provincias a saber: Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá y Veraguas, así como la circunscripción de San Blas que se administra de acuerdo con leyes especiales y queda comprendida dentro del territorio de la Provincia de Colón; conforme lo establece el artículo 2 del Código Administrativo.

Actualmente cada una de estas Provincias se subdividen en setenta y siete (76) Distritos, y éstos en Corregimientos (588) incluyendo la Comarca de Nogögbe Buglé y la Comarca Emberá.

La Comarca de Nogögbe Buglé tiene siete (7) Distritos Kankintú, Kusapín, Besiko, Mirono, Muna, Nole Duima, Ñurun. La Comarca de Emberá tiene dos (2) Distritos Sambú y Cémaco.

Es importante resaltar que la Comarca Kuna de Madungandí fue creada recientemente a través de la Ley N°24 de 12 de enero de 1996, constituyéndose de esta manera una nueva división política en la República de Panamá.

El artículo 1° de la Ley N°24 de 1994, dispuso lo siguiente:

**"Artículo 1:** Créase la Comarca Kuna de Madungandí, constituida por un área geográfica sobre la provincia de Panamá, distrito de Chepo, corregimientos de El Llano y Cañitas..." (el resaltado y negrillas son nuestras)

En cuanto a la Constitucionalidad de la creación de esta reciente división política en la República de Panamá, nuestra Constitución Política a la letra establece:

**"Artículo 5:** El territorio del estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos.

**La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales** o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público". (las negritas y subrayado es nuestro)

En otro orden, el artículo 4 de la Ley N°24 de 1996 establece bajo qué régimen se sujeta la Comarca Kuna de Madungandí, éste indica que es una Comarca que se rige por una política especial, sujeta a la Constitución Política de Panamá, a la Ley que establece su régimen especial -Ley N°24

de 1996- y a la Carta Orgánica aprobada por el Órgano Ejecutivo.

El Decreto Ejecutivo N°228 de 3 de diciembre de 1998, "por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Madungandí", publicado en la Gaceta Oficial N°23,687 de 8 de diciembre de 1998, establece en su artículo 4, que: "La Comarca Kuna de Madungandí constituye una división política administrativa especial, y su cabecera estará ubicada en Akua Yala".

De lo expuesto se deduce que la Comarca Kuna de Madungandí es un territorio que ostenta un régimen jurídico especial, idéntico al de las otras Comarcas Emberá y Nogögbe Buglé.

Por otra parte, el artículo 3° de ese mismo cuerpo legal, expresa en su parte medular lo siguiente:

"Constituyen los límites de la Comarca Kuna de Madugandí los señalados en el artículo 1°, Capítulo 1 de la Ley N°24 de 12 de enero de 1996, la cual está constituida por un área geográfica sobre la provincia de Panamá, distrito de Chepo, corregimiento de El Llano y Cañitas, con un polígono aproximado de mil ochocientos (1,800) kilómetros cuadrados o ciento ochenta mil (180.000) hectáreas.

Esta Comarca limita: **por el norte con la Comarca Kuna Yala; por el sur, con el Corregimiento de El Llano, Tierra Colectiva Emberá Pariatí; por el este, con la provincia de Darién; por el oeste, con el corregimiento de Cañitas y El Llano**". (la subraya y resaltado es nuestro)

De la lectura de los artículos 1°, de la Ley N°24 de 1996 y el artículo 3, del Decreto Ejecutivo N°228 de 1998, se

colige que se mantuvo lo referente al aspecto de cómo se encuentra constituida la Comarca Kuna de Madungandí.

Al interpretar minuciosamente el artículo 1, de la Ley N°24 de 1996 y el artículo 3, del Decreto Ejecutivo N°228 de 1998, observamos que el espíritu de la Ley es claro, cuando señala que: "la Comarca Kuna de Madungandí está constituida por un área geográfica sobre la provincia de Panamá, distrito de Chepo...".

De la frase anterior deducimos que la Comarca Kuna de Madungandí se creó de una segregación, realizada a una fracción de tierra perteneciente al Distrito de Chepo Provincia de Panamá, con un régimen político - administrativo independiente, pero sometido a la Constitución, a las leyes de la República y a sus normativas especiales.

En consecuencia, el hecho que la Comarca Kuna de Madungandí se encuentre por un área de la circunscripción del Distrito de Chepo, no significa que pertenece a él; puesto que, es sabido por todos que las Comarcas tienen una organización político - administrativa distinta a la de los Distritos y Corregimientos, por ende, esa fue la intención del legislador al expedir la Ley N°24 de 1996 desarrollada a través del Decreto Ejecutivo N°228 de 1998, que establece su régimen político y administrativo.

En efecto, el Decreto N°228 le da potestad al Congreso General como autoridad máxima de la Comarca, también existen dentro del grupo comarcal el Congreso Tradicional, el Regional y el Local que se rigen conforme su tradición; pero, sus decisiones internas son de obligatorio cumplimiento para

todos los miembros de la comunidad comarcal, sin embargo, estas no pueden transgredir el texto Constitucional ni las leyes de la República de Panamá.

Para abundar sobre el tema, consideramos menester indicar que el aludido Decreto Ejecutivo N°228 de 1998, otorga al Congreso General o Onmaquet Dumad, como máxima representación de esta Comarca, la función administrativa de deliberación y decisión de la Comarca Kuna de Madungandí.

Está conformado por los Caciques Generales de la Comarca Kuna de Madungandí, la Junta Directiva del Congreso, los Sáhilas Administradores de las comunidades y por uno o dos de los delegados designados por las comunidades ante el Congreso.

El Congreso Tradicional o Onmaquet Dumad Pabse Coled es el organismo de expresión religiosa, cuya misión es la de proteger, conservar y divulgar el patrimonio histórico, así como las costumbres de la Comarca Kuna de Madungandí, éste se encuentra conformado por los Sáhilas Tradicionales.

El Congreso Regional o Onmaquet Danaled, tiene como función resolver y discutir los problemas internos de las comunidades, para presentarlas al Congresos General.

Se encuentra conformado por los Sáhilas de las comunidades y por el Presidente de la Junta Directiva; además, cuentan con su propio Reglamento Interno.

El Congreso Local o Onmaquet Negcueburgad es el organismo de administración local, por lo que cada comunidad de la Comarca Kuna de Madungandí tendrá un Congreso Local y sus decisiones son de cumplimiento obligatorio para las

autoridades y sus miembros. Éste, tendrá su propio Reglamento Interno que será discutido y sancionado en el Congreso Regional.

Lo anterior nos evidencia que, la Comarca Kuna de Madungandí se encuentra debidamente organizada política y administrativamente, por lo que nos resulta incongruente que el Representante de Corregimiento de la Comarca forme parte del Distrito de Chepo, toda vez que la intención del legislador era que fuera un territorio netamente independiente, con normativas internas creadas con fundamento en su tradición indígena, pero respetando la Constitución y las Leyes de la República.

En consecuencia señalar que la Comarca Kuna de Madungandí forma parte del Distrito de Chepo, se estaría desconociendo su régimen especial; por ende, no podemos concebir que el Representante de Corregimiento de esa Comarca, sea miembro integrante del Consejo Municipal de Chepo, máxime si el artículo 96 de la Ley 58 de 29 de julio de 1998, "Por el cual se establece la División Político - Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y se crean nuevos Corregimientos", establece lo siguiente:

**"Artículo 96:** El artículo 68 de la Ley 1 de 1982 queda así:

**Artículo 68:** El Distrito de Chepo se divide en siete corregimientos, a saber: Chepo (Cabecera), Cañita, Chepillo, El Llano, Santa Cruz de Chinina, Las Margaritas, Tortí. La cabecera del Distrito de Chepo es el poblado de Chepo." (la subraya y negrillas son nuestras)

El texto supratranscrito corrobora que la Comarca Kuna de Madungandí es un territorio netamente independiente, porque no es una comunidad dentro del Distrito de Chepo; por consiguiente, el hecho que la Comarca se encuentre por un área geográfica de la provincia de Panamá del distrito de Chepo, no es razón para entender que ésta es parte integrante de ese Distrito.

Aunado que, no podemos perder la perspectiva que la Comarca Kuna de Madungandí esta sujeta a su régimen especial - Ley N°24 de 1996 y el Decreto Ejecutivo N°228 de 1998.

Para concluir debemos apuntar que, reconocer a la Comarca Kuna de Madungandí como un Corregimiento más del Distrito de Chepo, primeramente se estaría desconociendo el contenido de la Carta Orgánica establecida mediante el Decreto Ejecutivo N°228 de 1998, en la cual se detalla específicamente el régimen especial a que se ciñen en donde se explica como funcionarán política, administrativa, financiera, económica y organizativa entre otras.

Además, se coartaría el derecho de las autoridades representativas de las comunidades indígenas que integran la Comarca, a la toma de decisiones conforme su tradición y disponer de los bienes nacionales adquiridos cuando se les traspasó esa porción de tierra, para su uso y explotación; toda vez que, esas acciones estarían en manos del Consejo Municipal del Distrito de Chepo.

Por todo lo explicado, somos del criterio que, la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, celebrada el 2

de septiembre de 1999, no ha infringido lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°228 de 1998 y el artículo 1° de la Ley N°24 de 1996; dado que, la Comarca Kuna de Madungandí es una región territorial totalmente nueva dentro del mapa geo-político administrativo de la Provincia de Panamá, en consecuencia no está integrada como un Corregimiento dentro de la circunscripción territorial del Distrito de Chepo Provincia de Panamá.

De manera que, no es procedente que se someta al régimen político - administrativo municipal del Distrito de Chepo, porque ostenta un régimen especial.

B. La parte demandante estima como infringido el artículo 5° del Decreto Ejecutivo N°228 de 1998, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 5:** La Comarca Kuna de Madungandí tendrá un Representante de Corregimiento, quien estará sometido a la Constitución Política, el Reglamento Interno de la Comarca y demás leyes que regulan esta representación".

Como concepto de la violación, la parte demandante argumentó lo que a seguidas se transcribe:

"La norma copiada ha sido violada **en concepto de violación directa, por omisión,** en la medida en que la disposición establece que la Comarca Kuna de Madungandí tendrá un Representante de Corregimiento, el que, al pertenecer al Distrito de Chepo, tiene que ser miembro del Consejo Municipal de ese Distrito. Al impedir el Consejo Municipal del Distrito de Chepo que mi poderdante participe con derecho a voz y a voto en las sesiones de dicho Consejo, se ha violado la norma copiada en tal concepto". (el resaltado es del demandante)., (Cfr. f. 11)

Discrepamos de la tesis esgrimida por el apoderado judicial del demandante, toda vez que en párrafos anteriores hemos dejado plenamente evidenciado que las tierras que integran la Comarca Kuna de Madungandí, se rigen por normas especiales; por consiguiente, si bien, el Representante de Corregimiento deberá ceñirse a la Constitución Política, al Reglamento Interno de la Comarca y a las normas que regulan a los Representantes de Corregimientos, no es menos cierto que, le está vedado integrarse al Consejo Municipal del Distrito de Chepo, por ser un ente Municipal independiente que Representa a su comunidad Comarcal.

En consecuencia, somos de la opinión que, para incorporarse al Régimen Municipal deberá elaborarse un proyecto de estructura organizativa y gubernamental, teniendo presente el sistema tradicional de discusión en la Comarca Kuna de Madungandí y el contenido de sus leyes especiales (Ley N°24 de 1996, Decreto Ejecutivo N°228 de 1998).

Por otra parte debemos indicar que, el legislador incluyó en el Decreto Ejecutivo N°228 de 1998 normas que permitieran adicionarlo o modificarlo, siempre que no contravengan la Constitución Política, la Ley N°24 de 1996 y las demás textos legales del país.

Estas disposiciones legales son los artículos 69 y 70 del referido Decreto Ejecutivo N°228 de 1998, los cuales rezan de la siguiente manera:

**"Artículo 69:** Esta Carta Orgánica puede ser modificada por el Órgano Ejecutivo por iniciativa propia o a solicitud del Congreso General por razones de interés comarcal".

**Artículo 70:** Cualquier problema o situación de interés general que no esté contemplada en la Carta Orgánica será resuelto por el Congreso General conforme a sus normas tradicionales de Gobierno y al buen juicio de los funcionarios, siempre que no contravengan la Constitución Política, la Ley N°24 de 1996 y demás disposiciones del ordenamiento jurídico positivo panameño".

Por lo expuesto estimamos que, el Representante de Corregimiento de la Comarca Kuna de Madungandí deberá reunirse con el Consejo General, para hacer un proyecto normativo que regule el sistema organizativo Municipal de la Comarca, no así asumir una posición cómoda de pretender integrarse a la Comuna Edilicia del Distrito de Chepo, del cual no forma parte por ser un ente territorial independiente organizativa, administrativa y políticamente, con un régimen especial conforme a lo dispuesto en el supracitado artículo 5 de la Constitución Política Nacional.

Por tanto, somos de la opinión que, la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, celebrada el 2 de septiembre de 1999, no ha infringido lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°228 de 1998.

C. El apoderado judicial del recurrente estima como infringidos los artículos 34 y 30 de la Ley 106 de 1973, los cuales por estar íntimamente vinculados entre sí en el concepto de la violación, se analizarán en forma conjunta de la siguiente manera:

**Artículo 34:** Las sesiones de los Consejos se celebrarán con la asistencia de la mayoría de sus miembros principales. Sin embargo, puede formarse

mayoría con suplentes si esos hubieren sido llamados a ocupar los puestos de sus principales, por excusa de los mismos.

El quórum para las sesiones de los Consejos Municipales estará constituido por más de la mitad de sus miembros. Las licencias, ausencias temporales sin excusa previa o con ella, relativas a los Concejales, serán materia del Reglamento Interno".

Como concepto de la violación, el apoderado judicial de la parte actora expuso lo siguiente:

"Al celebrarse la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo del jueves dos (2) de septiembre de 1999 sin que existiera el quórum exigido por la Ley, se violó la norma copiada, en el concepto expresado, pues no debió celebrarse dicha sesión ni instalarse de la manera en que se hizo el nuevo Consejo Municipal del Distrito de Chepo". (cfr. f. 12)

0-0-0-0

**"Artículo 30:** Los Consejos Municipales se instalarán por derecho propio el 2 de septiembre siguiente a la elección de sus miembros. Hará las veces de Presidente Interino el Concejale de mayor edad y de Secretario Interino el más joven de los Concejales. Si faltare algún principal, podrá concurrir a la instalación su suplente".

En cuanto al concepto de la violación, el apoderado judicial del recurrente indicó lo siguiente:

"Al no contar con el quórum requerido por la Ley, no se pudo instalar el nuevo Consejo Municipal del Distrito de Chepo en la fecha establecida por la Ley por lo cual, se violó, **en concepto de violación directa, por omisión,** la referida norma legal". (Cfr. f. 12)

No compartimos el criterio planteado por el apoderado judicial del demandante, porque a lo largo de este escrito hemos demostrado que la Comarca Kuna de Madungandí, no forma parte de los Corregimientos en que está dividido el Distrito de Chepo.

En virtud de lo expuesto, consideramos que la decisión adoptada en la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo el día 2 de septiembre de 1999, cumplió con lo dispuesto en la primera parte del artículo 34 de la Ley 106 de 1973; en otras palabras, esta sesión contó con el quórum necesario para adoptar su Junta Directiva.

Lo expuesto tiene su base jurídica en el hecho que, el artículo 96 de la Ley 58 de 29 de julio de 1998, "Por el cual se establece la División Político - Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y se crean nuevos Corregimientos", establece claramente que el Distrito de Chepo se divide en siete corregimientos: **Chepo (Cabecera), Cañita, Chepillo, El Llano, Santa Cruz de Chinina, Las Margaritas, Tortí**, por ende, cada uno de estos corregimientos tiene un representante de su comunidad.

Aunado a lo anterior, es necesario destacar que al ser la Ley N°58 de 29 de julio de 1998, un ente normativo posterior a la Ley N°24 de 1996, el legislador excluyó del contenido del artículo 96 a la Comarca Kuna de Madugandí; porque evidentemente ésta no forma parte del Distrito de Chepo.

El artículo 34 de la Ley 106 de 1973, citado como infringido señala como exigencia que las sesiones de los

Consejos deben celebrarse con la asistencia de la mayoría de sus miembros; sin embargo, contempla la salvedad que el quórum puede darse por más de la mitad de sus miembros.

Al aplicar la aludida norma al caso bajo estudio, apreciamos que la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo celebrada el día 2 de septiembre de 1999, no infringe esta disposición legal; pues, el Distrito de Chepo cuenta con siete (7) Representantes de Corregimiento y la sesión del 2 de septiembre de 1999, para escoger la Junta Directiva, se celebró con cuatro (4) de estos Representantes, a saber: el Honorable José de La Cruz del Corregimiento del Llano, el Honorable Olmedo Barrios del Corregimiento de Cañitas, el Honorable Simón Ávila del Corregimiento de Chinina y el Honorable Albert Alexander del Corregimiento de las Margaritas.

Al efectuar la correspondiente operación aritmética, observamos que la mitad de siete (7) es tres y medio; de suerte que, al dar como resultado una fracción se deberá entender como mayoría el número entero siguiente a esta fracción, que es cuatro (4) para que haya quórum en el Consejo Municipal del Distrito de Chepo.

Por lo expresado estimamos que, la sesión celebrada el día 2 de septiembre de 1999, por el Consejo Municipal del distrito de Chepo no es ilegal; ya que, se dio el quórum necesario para escoger su Junta Directiva en la fecha estipulada en el artículo 30 de Ley 106 de 1973, supuestamente infringido.

En virtud de las consideraciones anteriores reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, para que denieguen todas las peticiones impetradas por la parte demandante, puesto que no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos dejado plasmado en el transcurso de este escrito.

**Pruebas:** Aceptamos las presentadas, por ser copias debidamente autenticadas.

**Derecho:** Negamos el invocado, por la parte demandante.

**Señora Magistrada Presidenta,**

Original  
Firmado

Licdo. JOSE JUAN CEBALLOS A  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

Dr. José Juan Ceballos (hijo)  
Procurador de la Administración  
Suplente

JJC/11/bdec.

Lcdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General