



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de septiembre de 2007

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad**

La Corporación de Abogados Indígenas de Panamá, en representación de **Fidelino Jiménez**, para que se declare nulo, por ilegal, el contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005 del 17 de febrero de 2006, suscrito entre la **Autoridad Nacional del Ambiente** y Maderas del Canal, S.A.

**Concepto**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Las disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

La parte actora considera infringidas de manera directa, las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 1, 2 y 9 de la ley 24 de 1996, en la forma que expone en las fojas 13 a 15 del expediente judicial.

B. Los artículos 44 y 45 de la ley 1 de 1994, tal como lo explica en las fojas 15 y 16 del expediente judicial.

C. Los artículos 5, 8 y 9 de la ley 24 de 1996 y los artículos 13, 43 y 44 del decreto 228 de 1998, en la manera que señala en las fojas 16 y 17 del expediente judicial.

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración**

A. Este Despacho observa que la apoderada judicial del actor alega en el libelo de demanda que el contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005 de fecha 17 de febrero de 2006, suscrito entre la Autoridad Nacional del Ambiente y la empresa Maderas del Canal, S.A., que otorga a esta última los derechos para el aprovechamiento de madera sumergida en el lago Bayano, ubicado en el sector de Río Diablo del distrito de Chepo, provincia de Panamá, debe ser declarado nulo, ya que el área dada en concesión, a su juicio, pertenece a la comarca Kuna de Madungandí y no al distrito de Chepo, lo que trae como consecuencia que los pagos del impuesto municipal que debe hacer la concesionaria, según lo acordado en el acápite 8 de la cláusula 5 del referido contrato, sea recaudado por el municipio del distrito de Chepo y no por la comarca Kuna de Madungandí. (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Al iniciar el análisis de la controversia que nos ocupa, la Procuraduría de la Administración estima necesario anotar que la ley 24 de 12 de enero de 1996 que crea la comarca Kuna de Madungandí, establece que dicha circunscripción política territorial del país está constituida por un área geográfica localizada sobre la provincia de Panamá, distrito de Chepo, corregimientos de El Llano y Cañitas, indicando a renglón seguido los linderos de su ubicación.

En relación con lo antes indicado, el artículo 96 de la ley 58 de 29 de julio de 1998 que establece la división político-administrativa de las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y crea nuevos corregimientos, dispone que "el distrito de Chepo se divide en siete corregimientos a saber: Chepo (cabecera), Cañita, Chepillo, El Llano, Santa Cruz de Chinina, Las Margaritas y Tortí...", lo cual nos lleva a la conclusión que la comarca Kuna de Madungandí no forma parte del distrito de Chepo; situación ya reconocida por el pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo contenida en sentencia del 23 de marzo de 2001, que expresa lo siguiente:

"... Tanto del contenido de las normas que el recurrente consideró infringidas por la actuación administrativa censurada, como del argumento en el cual se sustentan las infracciones alegadas, se desprende que el aspecto central de la presente causa radica en determinar si la Comarca Kuna de Madungandí constituye o no una circunscripción territorial integrante del Distrito de Chepo.

Atendiendo esta anotación, la Sala estima que el esclarecimiento de este litigio radica en dilucidar, de manera conjunta, los cargos de ilegalidad que giran en torno al artículo 1 de la Ley 24 de 12 de enero de 1996 y al artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.228 de 3 de diciembre de 1998,...

**La división política del Distrito de Chepo fue modificada mediante los artículos 96 y 97 de la ley No.58 de 29 de julio de 1998, al crearse en este distrito un nuevo corregimiento denominado 'El Llano'. Para esta fecha; es decir 29 de julio de 1998 ya existía la Comarca Kuna de Madungandí, puesto que esta especial demarcación territorial fue creada mediante Ley**

**No.24 de 12 de enero de 1994. Ante esta circunstancia y tomando como premisa, lo acontecido tanto en el Distrito de Boquete como en el Distrito de San Miguelito, con motivo de la creación de nuevos corregimientos, esta Superioridad concluye que la Comarca Kuna de Madungandí no forma parte del Distrito de Chepo; puesto que para que se de esta incorporación es necesario e indispensable que exista una ley que expresamente así lo disponga.**

Ni la ley que modifica la división política del Distrito de Chepo, ni la ley que crea la Comarca Kuna de Madungandí, ni mucho menos su Carta Orgánica Administrativa adoptada mediante Decreto Ejecutivo No.228 de 3 de diciembre de 1998, contiene disposición legal alguna de la cual se infiera de manera diáfana que esta última circunscripción territorial forme parte del Distrito de Chepo...". (Lo resaltado es nuestro).

Una vez determinado el hecho que la comarca Kuna de Madungandí no es parte de la circunscripción territorial del distrito de Chepo y luego de analizar las consideraciones de hecho y de derecho expresadas por el actor, este Despacho considera que a pesar de que el contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005, que constituye el acto acusado, expresa que el área otorgada a la concesionaria para el aprovechamiento de madera sumergida comprende una superficie de 4,996.75 hectáreas en el lago Bayano, sector de río Diablo, distrito de Chepo (Cfr. foja 1 del expediente judicial), ello no es razón suficiente para estimar que dicho contrato viola los artículos 1, 2 y 9 de la ley 24 de 1996, conforme lo alega la parte actora, habida cuenta que este error no se tipifica como una de las causales de nulidad absoluta de los contratos que establecía el artículo 60 de la ley 56 de 1995, subrogada íntegramente

por la ley 22 de 27 de junio de 2006, que disponía que eran causales de nulidad absoluta: “los actos que la Constitución o la ley señalan, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar la licitación, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido...”.

Por otra parte, se observa que el mencionado contrato de concesión define claramente el sitio y las hectáreas comprendidas en el área del polígono dado en concesión para la extracción de la madera, que es el lago Bayano, ubicado en el sector de río Diablo, lo que demuestra, sin mayor reparo, que de acuerdo con los linderos comarcales establecidos en su ley orgánica, el sector concesionado pertenece geográficamente a la comarca Kuna de Madungandí y no al distrito de Chepo.

Lo anterior deja en evidencia que en el presente proceso estamos en presencia de una de las causales de nulidad relativa de los contratos administrativos que consagraba el artículo 62 de la subrogada ley 56 de 1995, que indicaba que la nulidad se decretaría cuando ello fuera absolutamente indispensable para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros, o para establecer el curso normal del proceso y que, por otra parte, la misma no prosperaría si fuera posible reponer el trámite o subsanar la actuación; ya que al ser la identificación de la circunscripción territorial del área dada en concesión un error parcial que puede ser subsanado, este Despacho estima que el mismo puede ser corregido

mediante una adenda al contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005, suscrito entre la entidad pública contratante y Maderas del Canal, S.A., previa solicitud de los miembros de la comarca Kuna de Madungandí.

Con respecto al pago de las tasas e impuestos municipales a que se refiere el acápite 8 de la cláusula quinta del mencionado contrato, que según el actor supuestamente debía hacerse al municipio de Chepo, se observa que dicha estipulación contractual únicamente expresa que la concesionaria deberá pagar las tasas e impuestos municipales que establece la ley 55 de 10 de julio de 1973; texto del cual es fácil colegir que el contrato no especifica a cuál municipio o entidad política le corresponde la recaudación del aforo. Por tal razón, consideramos pertinente la aplicación de las reglas de interpretación de los contratos a que se refiere el artículo 1132 del Código Civil, que dispone que si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas.

Por todo lo anterior, esta Procuraduría estima que una vez definida con mayor precisión la ubicación geográfica del área dada en concesión, a través del perfeccionamiento de una adenda al contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005, el acápite 8 de la cláusula quinta deberá interpretarse en el sentido que, el pago de las tasas e impuestos municipales podrá ser recaudado por el gobierno regional comarcal de Madungandí. Por lo tanto, los cargos de violación a los artículos 1, 2 y 9 de la ley 24 de 1996, aducidos por el actor, resultan infundados.

B. En cuanto a la supuesta violación de los artículos 44 y 45 de la ley 1 de 1994, los artículos 5, 8 y 9 de la ley 24 de 1996 y los artículos 13, 43, 44 del decreto ejecutivo 228 de 1998, este Despacho considera que los cargos de violación aducidos por el actor también carecen de sustento jurídico, toda vez que la empresa Maderas del Canal, S.A., al solicitar la concesión de extracción de madera sumergida en el área de río Diablo del lago Bayano, cumplió con los requisitos que establece la ley 1 de 3 de febrero de 1994, es decir, presentó la autorización de los gobiernos indígenas locales, el estado financiero de la empresa, el Estudio de Impacto Ambiental y las medidas de mitigación, control y compensación, razón por la cual la Autoridad Nacional del Ambiente suscribió el 17 de febrero de 2006 el contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005, que fue objeto de revisión, aprobación y, finalmente, del refrendo de la Contraloría General de la República, conforme lo disponía el artículo 73 de la ley 56 de 1995, subrogada por la ley 22 de 2006.

Por otra parte, este Despacho observa que la apoderada judicial del actor al referirse a las situaciones de hecho que configuran la violación de las normas legales y reglamentarias que aduce infringidas, manifiesta que las Cartas firmadas por los caciques de la comarca no son suficientes y no existe evidencia de que, dado que los mismos hablan el idioma Kuna y no el español, estos comprendieran el alcance y efecto de los documentos firmados sobre sus derechos garantizados por la ley. (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

No obstante tales aseveraciones carecen de sustento, ya que se advierte que el 19 de enero de 2005 la Autoridad Nacional del Ambiente celebró una reunión con los dirigentes comarcales Manitiapinapi Pino 1, cacique de la Comarca, y los comisionados Jaime Madrid y Álvaro Pérez, para determinar si con la autorización del cacique y el Congreso Regional era suficiente para el trámite de la concesión; concluyéndose en dicha reunión que la autorización del Congreso Regional Indígena entregada por Maderas del Canal, S.A., era válida.

Lo anteriormente expuesto, demuestra a esta Procuraduría que la empresa concesionaria cumplió con el requisito de obtener el permiso comunitario del área indígena para la concesión de aprovechamiento forestal, a que se refieren los artículos 44 y 45 de la ley 1 de 1994, lo que permitió que se llevara a efecto la celebración del contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005, mismo que, tal como lo hemos señalado en párrafos anteriores, se encuentra debidamente refrendado.

Finalmente, anotamos, que la alegada falta de competencia de los caciques de la comarca para autorizar el aprovechamiento forestal del área dada en concesión a Maderas del Canal, S.A., no puede ser de conocimiento del Tribunal a través de la presente demanda contencioso administrativo de nulidad, habida cuenta que lo que se debate en este proceso es si el contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005 cumplió con el procedimiento que establece la ley 1 de 1994 para su aprobación. Por lo tanto, el acto acusado no viola los artículos 44 y 45 de la ley 1 de 1994, ni los artículos 5, 8



y 9 de la ley 24 de 1996, como tampoco los artículos 13, 43, 44 del decreto ejecutivo 228 de 1998.

Por las consideraciones expresadas, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el contrato No.AG-CF-AMSLB-001-2005 del 17 de febrero de 2006, suscrito entre la Autoridad Nacional del Ambiente y la concesionaria Maderas del Canal, S.A.

**Pruebas:** Se aduce el expediente administrativo contentivo del contrato de concesión No.AG-CF-AMSLB-001-2005 del 17 de febrero de 2006, que reposa en los archivos de la Autoridad Nacional del Ambiente.

**Derecho:** Se niega el invocado en la demanda.

**Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/11/mcs