

Panamá, 3 de diciembre de 1999.

Licenciado
Irvin Santos Hernández
Director Nacional de Gobiernos Locales
Ministerio de Gobierno y Justicia
Ciudad de Panamá

Licenciado Santos:

En cumplimiento de la atribución señalada en el numeral 4 del artículo 348 del Código Judicial, es decir, la de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren nuestro parecer respecto a determinadas interpretaciones de la Ley o el procedimiento que debe seguirse, le estoy enviando nuestra opinión en cuanto a la Consulta remitida a través de la Nota DNGL- N°429-99 de 6 de septiembre de 1999, que se refiere a la interrogante siguiente:

¿ Debe o no asistir con derecho a voz y a voto en las reuniones del Consejo Municipal de Chepo, el Representante de Corregimiento de la Comarca Kuna de Madugandí, electo el 2 de mayo de 1999?

Pero, antes, de exponer la opinión de este Despacho, consultamos la opinión jurídica de la Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, que usted agrega, en la cual se sostiene, en síntesis, que, ¿... la elección del Representante de Corregimiento de la Comarca Kuna de Madugandí y su participación en el Consejo Municipal de Chepo no pugna con la independencia y autonomía de esta Comarca, por lo tanto, al actuar el Representante en el seno del Consejo Municipal de Chepo, lo haría como Concejal, sometido a todos los derechos y obligaciones que le otorga la Constitución y la Ley, con derecho a deliberar y participar en la discusión de todos los proyectos de Acuerdos Municipales que se sometan al pleno de la Corporación Edilicia. Fundamenta lo anterior en la propia Ley N°24 del 12 de enero de 1996, en su artículo 1, que ubica geográficamente, sobre la Provincia de Panamá, y en específico, sobre el Distrito de Chepo, la referida Comarca. Además, de referirse al artículo 234 de la Constitución, que señala ¿... en cada Distrito habrá una Corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito.¿ Siendo como fue, que el 2 de mayo de 1999, la Comarca Kuna de Madugandí eligió su Representante de Corregimiento, entonces surge la oportunidad de incluirlo como miembro del Consejo Municipal de Chepo, en atención al artículo 234 de la Constitución Política de Panamá.¿

Nos expone, además, la confusión que se ha creado, en cuanto a la integración del Consejo Municipal de Chepo, considerando que hasta hace poco, sólo lo conformaban siete corregimientos, a saber: Chepo -Corregimiento Cabecera-, Las Margaritas, Chepillo, Chinina, Cañitas, EL Llano y Tortí. Surgiendo la duda, si es posible la inclusión de la Comarca como un Corregimiento, y en que medida se trastoca la organización política- administrativa del Distrito de Chepo y de la Comarca Kuna de Madugandí.

Por razones metodológicas, es conveniente hacer algunas acotaciones previas y comenzar por despejar las dudas en cuanto a la organización política-administrativa mencionada.

Quizás sea necesario que iniciemos, esta Consulta, renovando el esquema político-administrativo de la República de Panamá, pues ésta se organiza en las 9 provincias, tradicionalmente conocidas, con sus distritos y corregimientos, más la Comarca Ngöbe Buglé, la Comarca Kuna Yala, la Comarca Kuna de Madungandí, y la Comarca Emberá. (Todo el territorio de la República se ha dividido administrativamente en 74 Distritos y 588 Corregimientos). No obstante, la conformación heterogénea de las Comarcas, ha establecido híbridos administrativos. Así, por ejemplo, el reconocimiento de la Comarca Ngöbe Buglé, como un solo pueblo, llevó a la fusión de territorios pertenecientes a tres provincias, en un solo espacio geográfico comarcal, cambiando con ello, la tradicional división política administrativa de las Provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas y dando origen a un espacio geográfico comarcal, que generó la necesidad de una Gobernación Comarcal, con sus Distritos y Corregimientos respectivos. Situación que modifica la competencia y jurisdicción tanto de las Provincias tradicionales como de las autoridades Comarcales. La ventaja es que, en este modelo organizativo, se mantiene la semejanza con el modelo tradicional de la provincia, los distritos y los corregimientos. Pero, no sucede lo mismo, con las Comarcas Kuna Yala, Kuna de Madungandí y Emberá. Conocemos, en la Provincia de Darién la integración de los Distritos indígenas de Cémaco y Sambú, sujetos a la jurisdicción del Gobernador Provincial de Darién. Distritos que han conformado sus Consejos Municipales con los Representantes de los Corregimientos que se le han adscrito. En el caso de la Comarca Kuna Yala, al igual que en la Comarca Kuna de Madungandí, se identifica la división política administrativa, a nivel de Corregimiento sin alcanzar la integración de un Distrito, mucho menos de una Gobernación. En el modelo organizativo de la Comarca Kuna de Madungandí, sólo se tiene un Corregimiento. Y, es oportuno señalar que este nuevo Corregimiento, se establece sobre un polígono de 1,800 kilómetros cuadrados que afectan o se segregan de los Corregimientos denominados El Llano y Cañitas correspondientes al Distrito de Chepo. Y obviamente al separarse ese territorio para asignarle un tratamiento de Comarca, se ha afectado el área jurisdiccional y la división geográfica del Distrito de Chepo.

Expuestos los hechos generales, cabe preguntarnos, qué se entiende por una Comarca, desde el punto de vista político administrativo? Y, de quién depende la organización y administración político ¿ administrativa que se asuma en la Comarca?

El término Comarca, se ha relacionado con el Derecho Administrativo territorial, por tratarse de espacios territoriales en un punto geográfico determinado, sobre los cuales se establece un régimen de poder. La Comarca supone división territorial que comprende varias poblaciones. En Panamá es una división administrativa que no alcanza la categoría de provincia. La Comarca no constituye una barrera política, económica o cultural sino más bien una estructura administrativa que fortalece la integración territorial del Estado y un medio para encausar un desarrollo integral dentro de ese territorio.

El artículo 5 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la división política del territorio del Estado, se efectúa en Provincias, éstas en Distritos y los Distritos en Corregimientos. No obstante, también, reconoce que a través de Leyes pueden crearse otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público. Las Comarcas en Panamá, han sido establecidas a través de Leyes especiales, por lo que atendiendo la Consulta que nos ocupa, y el problema de la Comarca Kuna de Madungandí, valga señalar que el artículo 4 de la ley 24 de 12 de enero de 1996, reconoce que la Comarca Kuna de Madungandí constituye una división política especial. Su funcionamiento, su administración y organización estarán sujetos a la Constitución Política de la República, al régimen especial de la presente Ley y a la Carta Orgánica aprobada por el Órgano Ejecutivo.

Es interesante, el Capítulo III de la Ley 24 de 1996, titulado Gobierno y Administración, porque en él, se deja establecido el reconocimiento por el Estado de los organismos de expresión y decisión de la Comarca Kuna de Madungandí, en conformidad con su tradición y su Carta Orgánica. El único límite que se establece es que las decisiones que emanen de éstas Autoridades no sean contrarias a la Constitución Política ni a las leyes de la República.

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, ratifica la decisión de mantener la unidad de la Nación y la indivisibilidad del territorio del Estado Panameño, y en el Capítulo II, DIVISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA, específicamente en el artículo 4, mantiene el señalamiento de que la Comarca Kuna de Madungandí constituye una división política administrativa especial...Y el artículo 5 establece: 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. Por considerarlo un punto de apoyo importante, traemos a colación el artículo 70, Capítulo XX, Disposiciones Finales, del Decreto Ejecutivo N°228 de 3 de diciembre de 1998, que señala: ¿Cualquier problema o situación de interés general que no esté contemplado en la Carta Orgánica será resuelto por el Congreso General, conforme a sus normas tradicionales de Gobierno y el 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.

De los señalamientos anteriores podemos concluir que, la división política especial de la Comarca Kuna de Madungandí es conforme a su régimen administrativo, organización y funcionamiento, sin trastocar la organización política administrativa del Distrito de Chepo. Es más, la definición y división política administrativa de la Comarca Kuna de Madungandí, segrega su territorio del Distrito de Chepo y estableciendo los linderos con otros puntos del Distrito de Chepo, definiendo área jurisdiccional y el sometimiento de esas tierras a un régimen de propiedad colectiva a favor de la Comarca Kuna de Madungandí. Es evidente que, la especialidad del régimen abarca aspectos políticos administrativos y financieros distintos a los del Distrito de Chepo. Por otra parte, es oportuno recordar, que la decisión de reconocer la existencia de un Corregimiento dentro de la Comarca, supone la voluntad del Órgano Ejecutivo que, responde a las facultades señaladas en el artículo 5 de la Constitución Política. Decisión que es clara en cuanto define que en ningún momento se pretendió

agregar un Corregimiento más al Distrito de Chepo ni aún considerando que el nuevo Corregimiento se compone de residentes o vecinos y tierras anteriormente adscritas a dos Corregimientos del Distrito de Chepo. Y aunque parezcamos repetitivos, vale señalar que la segregación de las tierras para constituir la Comarca Kuna de Madungandí sustrae este territorio y al conglomerado humano que tiene su asiento allí, de la jurisdicción y administración del Distrito de Chepo. Por eso, el Corregimiento de Madungandí en la Comarca de ese mismo nombre, significa una definición político administrativa con incidencia en la Comarca y no tiene ninguna relación con el Distrito de Chepo.

En base a los argumentos señalados anteriormente consideramos que el Consejo Municipal de Chepo no se afecta en modo alguno, en su composición, con la creación del nuevo corregimiento indígena, pues el Honorable Representante de Corregimiento de la Comarca Kuna de Madungandí, está adscrito a una división política y administrativa distinta a la que define el Distrito de Chepo. En consecuencia, no siendo parte del Distrito de Chepo, el Representante Elegido para el Corregimiento de Madungandí en la Comarca Kuna de Madungandí no tiene que integrar el Consejo Municipal de Chepo. Mucho menos tiene que asistir a las Sesiones de este cuerpo legislativo, por lo que no puede tener derecho a voz ni a voto en el Consejo Municipal de Chepo. Al respecto, lo referimos a la lectura del artículo 4 de la Ley 24 de 1996 y al artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 1998, en donde se expresa categóricamente, que la Comarca Kuna de Madungandí constituye una división política administrativa especial.

En cuanto a la Comarca Kuna de Madungandí le corresponde establecer la integración de esta Autoridad Política, dispuesta en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 1998, en la conformación de su estructura organizativa y de Gobierno de la Comarca y así mismo, contemplar la evolución futura hacia la integración de gobiernos municipales, siempre, considerando el régimen especial reconocido por la Constitución Política en su artículo 5. Además, reconociendo que el artículo 70 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 1998, es suficientemente amplio para permitir que en ausencia de normas en la Carta Orgánica, el Congreso General provea lo oportuno, respetando la Constitución Política y la Ley 24 de 1996, sin olvidar que la Carta Orgánica puede ser modificada por el Ejecutivo, por iniciativa propia o por solicitud del Congreso General, cuando medien razones de interés comarcal.

Como metodología futura, cabe considerar que el tratamiento, investigación y estudio de los problemas que deriven de las leyes especiales por asuntos indigenistas se atiendan en conjunto por la Dirección de Gobiernos Locales y la Dirección de Política Indigenista, ambas pertenecientes al Ministerio de Gobierno y Justicia, para mantener la especialidad de la materia.

Esperando que nuestras opiniones sirvan de referencia en la toma de decisiones, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/09/cch