



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de mayo de 2026  
C-SAM- 35-26

Respetada Señora Ministra:

**Ref.: Competencia del Alcalde del Municipio de Chepo para ejercer potestad tributaria dentro de la Comarca Kuna de Madungandí.**

Me dirijo a usted en atención a la consulta elevada mediante Nota MG-VMAI N.º 129-2026 de 13 de abril de 2026, suscrita por la Viceministra de Asuntos Indígenas de ese Ministerio, mediante la cual se formula consulta jurídica a esta Procuraduría respecto a si el Honorable Alcalde del Municipio de Chepo tiene competencia legal para ejercer potestad tributaria y realizar el cobro de impuestos dentro de la jurisdicción territorial de la Comarca Kuna de Madungandí.

Sobre el particular, corresponde señalar que la Constitución Política de la República de Panamá establece, en el numeral 5 del artículo 220, que es función del Ministerio Público *servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos*. De manera concordante, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone que compete a la Procuraduría de la Administración *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley o el procedimiento que deba seguirse en un caso concreto*.

**I. Aspectos generales**

Planteada la consulta, corresponde determinar si el Municipio de Chepo, a través de sus autoridades, pueden ejercer potestad tributaria dentro del territorio de la Comarca Kuna de Madungandí, o si, por el contrario, dicha competencia se encuentra limitada por la organización territorial especial reconocida a dicha comarca.

En ese sentido, es preciso indicar que la Constitución Política reconoce tanto la autonomía municipal como la existencia de regímenes territoriales especiales. Así, el artículo 232 de nuestra Carta Magna dispone que: *“El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito*. Por su parte, el artículo 5, *ibidem*, dispone que *“La ley podrá crear otras divisiones políticas... para sujetarlas a regímenes especiales...”*, mientras que el artículo 127 establece que *“El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias...”*.

Su Excelencia  
**DINOSKA MONTALVO**  
Ministra de Gobierno  
Ciudad de Panamá

**II. Consideraciones..**

## II. Consideraciones jurídicas

En desarrollo de este mandato constitucional, la Comarca Kuna de Madungandí fue creada mediante la Ley 24 de 12 de enero de 1996, cuyo artículo 1 dispone: "*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...*". Este reconocimiento es complementado por el Decreto Ejecutivo N.º 228 de 3 de diciembre de 1998, cuyo artículo 4 establece que "*La Comarca Kuna de Madungandí constituye una división política administrativa especial...*", y cuyo artículo 6 señala que "*La administración de la Comarca Kuna de Madungandí será ejercida por las autoridades y organismos tradicionales...*".

De estas disposiciones se desprende que la comarca constituye una circunscripción territorial con régimen propio, diferenciada del sistema municipal ordinario. No se trata de una subdivisión del distrito de Chepo, sino de una entidad territorial autónoma, con organización y autoridades propias reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Sobre el particular conviene precisar que la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha definido de manera expresa esta relación territorial. En la Sentencia de 23 de marzo de 2001, bajo la ponencia del Magistrado Hipólito Gill Suazo, se estableció 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.*" En la misma decisión se analizó el artículo 96 de la Ley 58 de 29 de julio de 1998, el cual 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...*", sin incluir a la comarca dentro de dicha estructura.

En ese orden de ideas, conviene precisar que la potestad tributaria municipal corresponde al municipio como entidad política autónoma, la cual se ejerce a través de sus órganos competentes, conforme al régimen previsto en la Ley 106 de 1973. En tal sentido, el artículo 17, numeral 8, de dicha ley atribuye al Concejo Municipal la competencia para "*establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes...*", facultad que se materializa mediante acuerdos que, de conformidad con el artículo 14, tienen fuerza normativa dentro del respectivo distrito, mas no así fuera de su circunscripción.

## III. Criterio de esta Procuraduría

De lo anterior se colige que la creación, administración y cobro de tributos municipales únicamente puede realizarse dentro de los límites territoriales del distrito correspondiente, sin que resulte jurídicamente viable su extensión a circunscripciones distintas o sometidas a regímenes especiales.

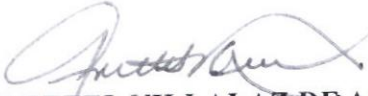
*En atención...*

En atención a las consideraciones expuestas, esta Procuraduría es del criterio que el Municipio de Chepo, por conducto de sus autoridades municipales, carece de competencia legal para ejercer potestad tributaria y realizar el cobro de impuestos dentro de la Comarca Kuna de Madungandí, en virtud de que dicha potestad se encuentra limitada al ámbito territorial del respectivo distrito y no puede extenderse a circunscripciones territoriales distintas o sujetas a regímenes especiales.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración

GVdeA/lrgs/aap  
Exp.SAM-CON-28-26