

(fdo.) ARTURO HOYOS  
 (fdo.) WISNTON SPADAFORA F. (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICDO. CARLOS BROCE EN REPRESENTACIÓN DE DANIS MONTEMAYOR, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA FRASE "CERRO CASA" DEL ARTÍCULO 12 DEL DECRETO EJECUTIVO N°194 DE 25 DE AGOSTO DE 1999, DICTADO POR CONDUCTO DEL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, ONCE (11) DE JUNIO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Carlos Broce actuando en nombre y representación de Danis Montemayor, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la frase "CERRO CASA", contenida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 194, de 25 de agosto de 1999, expedido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

El decreto ejecutivo señalado adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé, y fue publicado en el G.O. No. 23,882, de 9 de septiembre de 1999.

#### I. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE AFIRMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

La parte actora asegura que la frase impugnada es violatoria del artículo 24 de la Ley 69 de 1998, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 24. El Distrito de Las Palmas se divide en doce (12) corregimientos, a saber: Las Palmas (cabecera) Cerro Casa, Corozal, El María, El Prado El Rincón, Lolá, Pixvae, Puerto Vidal, San Martín, Viguí y Zapotillo.

La cabecera del Distrito es el poblado de Las Palmas.

Los límites de los corregimientos del Distrito de Las Palmas son los siguientes:

...

##### 2. Corregimiento de Cerro de Casa:

a. Con el Corregimiento de San Martín:

...

b. Con el Corregimiento de Las Palmas:

...

c. Con el Corregimiento de Lolá:

...

Con el Corregimiento de Puerto Vidal:

ch. Con el Corregimiento de Puerto Vidal.

..."

Para el actor, la infracción contra esta norma por el Decreto No. 194 de 1999, se produjo de manera directa porque el artículo copiado establece expresamente que "Cerro Casa" es uno de los 12 corregimientos del Distrito de Las Palmas. Igualmente, dentro de este concepto se mencionan los artículos 5 y 46 de la Constitución Política como violados por el decreto 194 de 1999 (Cfr. fojas 242-243).

#### II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Por medio de Nota No. 1093-D.L. 01, de 11 de julio de 2001, el Ministerio de Gobierno y Justicia brindó el informe que le fuera requerido por la Sala según providencia de 4 de julio de 2001 (foja 246), documento que entre otras cosas,

narra que la Comarca Ngöbe Buglé fue creada mediante Ley 10, de 7 de marzo de 1997 (G.O. No. 23,242, de 11 de marzo).

Que el artículo 2 de esta Ley establece los límites de la Comarca y las áreas anexas en la provincia de Veraguas que la integran, que incluye las poblaciones de: 1. El Bale, Corregimiento de Cañazas y Cerro Plata, Distrito de Cañazas; 2. Cerro Pelado, Corregimiento de Las Palmas, El Piro y Cerro de Casa, Distrito de Las Palmas.

En el documento citado se señala que en el corregimiento Cerro Casa existen comunidades indígenas y campesinas (Chibrital, Calabazo y Cañazal) que han expresado su vocación de ser parte de la Comarca; que ésta al igual que las áreas adjuntas no poseen aún delimitación, lo que determinará los límites definitivos respecto del distrito de Las Palmas.

Que según del Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999 se establece que las áreas anexas e islas podrán constituir un corregimiento si cumplen con la cantidad de población requerida, cuando ello no sea así integrarán el corregimiento más próximo en la Comarca.

Cuando se definan los límites de la Comarca y áreas anexas, se definirá el estatus de las comunidades del corregimiento de Cerro Casa, tarea que está en proceso en la Comisión Nacional de Límites Administrativos (foja 250).

### III. OPINIÓN LEGAL DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por medio de Vista Fiscal No. 445, de 4 de septiembre de 2001, la Agencia del Ministerio Público externó su dictamen jurídico en la presente causa, dentro de la que interviene en defensa de la legalidad.

Para la Procuraduría, la frase acusada del artículo 12 del Decreto No. 194 de 1999 es violatoria de la Ley 69 de 1998, porque incluyó como área anexa de la Comarca Ngöbe Buglé el Cerro Casa cuando ya de conformidad con la mencionada Ley integraba uno de los corregimientos del distrito de Las Palmas, provincia de Veraguas. El decreto reglamentario contraría la norma legal al establecer una división política distinta para Cerro Casa que estaba definido como corregimiento (foja 253).

Sobre el particular, el Despacho colaborador de la instancia jurisdiccional hace alusión al principio de legalidad y la potestad reglamentaria, apoyando su tesis de ilegalidad al afirmar que el mencionado principio, básico en el Estado de Derecho y el Derecho Administrativo, incluye a los decretos expedidos para reglamentar las leyes. Cita así jurisprudencia de la Sala sobre el tema, a vía de ejemplos, las sentencias de 1 de marzo de 1994 y 21 de mayo de 1996, concordantes en que los actos reglamentarios no pueden alterar, en ningún caso, ni el texto ni el espíritu de la Ley que reglamenta.

Por último, la Procuraduría coincide con el planteamiento del accionante y coadyuva con su petición de que la Sala declare nula la frase acusada (foja 257).

### IV. DECISIÓN DE LA SALA

Antes de resolver en el fondo la causa sometida a examen, la Sala procede a efectuar las siguientes consideraciones sobre la misma.

Como se aprecia, el asunto sub-lite versa sobre la confrontación que plantea el actor entre la frase "CERRO CASA" contenido en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, que adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé y el artículo 24 de la Ley 69, de 28 de octubre de 1998 (G.O. No. 23,664, de 31 de octubre), cuyo objeto es modificar la Ley 1 de 1982 y crear nuevos corregimientos en varios distritos de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, además de nuevos distritos y corregimientos en la Comarca Ngöbe-Buglé.

El artículo 12 del Decreto reglamentario está ubicado en el capítulo III sobre áreas anexas, islas y otros lugares de la Comarca Ngöbe-Buglé, e incluye como área anexa Cerro Casa, es decir, Cerro Casa, según la norma reglamentaria, es un área adjunta de la mencionada Comarca; mas de conformidad con la Ley 69 de 1998, expresamente se dispone que Cerro de Casa es un corregimiento del Distrito

de Las Palmas (provincia de Veraguas), por lo que es importante determinar si el decreto altera la división político administrativa establecida en la Ley 69 de 1998, en violación de la potestad reglamentaria o, lo que sería lo mismo, en detrimento del texto y espíritu de la norma con rango legal.

Sobre el particular, es básico el artículo 5 de la Constitución de la República, que establece la reserva legal en materia de división del territorio de la República, cuando norma en su inciso segundo:

"La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público".

Igualmente, el artículo 123 de la Carta Fundamental respecto de las comunidades indígenas les garantiza las tierras necesarias y la propiedad colectiva, facultando a la Ley para que establezca las "delimitaciones correspondientes".

Por lo cual ante esta reserva legal, no puede un decreto reglamentario contrariar ni el texto ni el espíritu de la Ley en materia de división político-administrativa adoptada por medio de una Ley, como es el caso de la Ley 69 de 1998.

La potestad reglamentaria posee límites formales y materiales que deben ser observados por la autoridad al momento de ejercer la misma. En sentencia de 29 de octubre de 1991, la Sala expresó sobre esa facultad que "Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la Ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan...", y sobre los límites de la referida potestad, se dijo que "... posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de la reserva de la ley como de la naturaleza de los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta ... todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria" (Caso: Luis Shirley demanda la nulidad del Decreto Ejecutivo No. 14, de 7 de mayo de 1990, expedido por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social).

Siguiendo el hilo conductor, existe una vinculación ineluctable entre la facultad de reglamentar las leyes y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello este Tribunal ha dicho siguiendo la doctrina iusadministrativista que "todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquella sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad" (ARCINIEGA, Antonio José. Estudios sobre jurisprudencia administrativa, Tomo I, Edit. Temis, Bogotá, 1982, pág. 10" (Caso. Jorge Sáenz contra Resolución No. 16 (JMC) de 10 de julio de 1996 de la Junta Calificadora Municipal del Consejo Municipal de Panamá).

La Sala considera que en el presente asunto la frase del Decreto que adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé no ha rebasado los límites de la potestad reglamentaria, por cuanto el objeto de la norma reglamentaria es desarrollar la Ley 10 de 1997, que crea la citada Comarca (G.O. No.22,342, de 11 de marzo), de conformidad con la Constitución y, lógicamente, dentro del marco legal establecido por la Ley que le sirve de sustrato; mientras que la Ley 69 de 1998, tiene por finalidad crear varios corregimientos en las provincias antes mencionadas y nuevos distritos y corregimientos en la Comarca haciendo un reordenamiento político administrativo de territorios dentro y fuera de dicha Comarca, objeto dentro del cual el Corregimiento de Cerro Casa no ha dejado de tener esa condición político administrativa y de pertenecer al Distrito

de Las Palmas.

En específico, el objeto del artículo 24 de la Ley 69 que el actor estima violado es señalar los corregimientos que integran el Distrito de Las Palmas, así como los límites de los respectivos corregimientos; esto en nada es alterado por la frase que se acusa del ilegal contenida en el Decreto No. 194 de 1999.

Lo anterior resulta de la interpretación sistemática de las normas legales y reglamentarias que regulan tan especial materia como es la demarcación de la Comarca indígena de la referencia. Debe señalarse que esta Ley es anterior a la Ley 69 de 1998, mas no son opuestas en la materia objeto de estudio. El artículo 2 de la Ley 10 contempla como área anexa No. 2 de la Comarca en la Provincia de Veraguas "Cerro Pelado, corregimientos de Las Palmas, el Piro y Cerro de Casa, distrito de Las Palmas" (Cfr. G.O.23,242, p. 122).

Estima esta Superioridad que el Decreto 194 de 1999 no altera la división político administrativa establecida en la Ley 69 de 1998, ni vulnera la potestad reglamentaria en detrimento de su texto y espíritu, de ahí que, concretamente, la frase "CERRO CASA", contenida en el artículo 12 de ese acto reglamentario, se ajusta a derecho, y así debe declararse.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la frase "Cerro Casa" contenido en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 194, de 25 de agosto de 1999, dictado por el Presidente la República por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, dentro de la demanda de nulidad incoada por Danis Montemayor, a través de apoderado judicial.

Notifíquese,

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JOSÉ A. TROYANO

(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria.

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOEL LUQUE EN REPRESENTACIÓN DEL ALCALDE MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PENONOMÉ, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL RESUELTO NO. 091-PJ-059 DE 21 DE MARZO DE 2000, DICTADO POR EL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE JUNIO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Joel Luque, actuando en su condición de apoderado judicial del ALCALDE MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PENONOMÉ, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad con el propósito de que se declare nulo por ilegal, el Resuelto No. 091-PJ-059 de 21 de marzo de 2000 expedido por el Ministro de Gobierno y Justicia.

El acto impugnado en suparte resolutive dispone:

"APROBAR el Estatuto de la entidad denominada "ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE COCLÉ (AMUCO)" y reconocerle PERSONERÍA JURÍDICA"

#### I. FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN

El punto medular del argumento expuesto por el actor en sustento de su pretensión, consiste en que, juicio de éste, el Resuelto No. 091-PJ-059 de 21 de marzo de 2000 expedido por el Ministro de Gobierno y Justicia es ilegal, porque otorga personería jurídica a una entidad intermunicipal (ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE COCLÉ -AMUCO-) que fue constituida sin seguir el procedimiento que, para tal efecto, instituyen los artículos 141 y 142 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 referentes a la votación de los concejales, y la expedición de los correspondientes Acuerdos por cuyo conducto los Consejos Municipales deben manifestar su consentimiento para la integración municipal.