

C-No.122

Panamá, 2 de junio de 2000.

Señora

MARÍA MAGDALENA DE FLORES

ALCALDESA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE OCÚ.

OCÚ, PROVINCIA DE HERRERA.

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Atendiendo las funciones que nos asigna la Constitución y la Ley de "*servir de consejeros jurídicos de los funcionarios públicos*", damos respuesta a Oficio No.95 fechado 26 de abril de 2000, recibido vía fax en este Despacho el día 4 de mayo del presente; en el que nos expone problemática relativa al cambio de la Cabecera de un Corregimiento.

Según nos explica, el Corregimiento de El Tijera, del Distrito de Ocú, fue creado por Ley. A través de Acuerdo Municipal No.3 de 24 de mayo de 1999, se fijó al Limón de Tijera como Cabecera de este Distrito; sin embargo, usted nos señala que el Director Nacional de Gobiernos Locales y el Representante de Corregimiento de la comunidad tienen la pretensión de cambiar la Cabecera de dicho Corregimiento.

Al respecto, nos remitimos a la Constitución Política, artículo 153, que al referirse al tema de la división política de la República, establece:

"ARTÍCULO 153. Funciones Legislativas.

La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. ...

7. **Establecer o reformar la división política del territorio nacional.**

17. ..." *(Lo subrayado es de este Despacho)*

Se desprende de este precepto de manera clara, que lo relativo a la división política del territorio panameño, incluyendo la creación de Distritos, Corregimientos, etc., es una función que constitucionalmente está atribuida a la Asamblea Legislativa y no a los Consejos Municipales.

Históricamente, el asunto de la división político-administrativa de la República ha sido definido a través de los años mediante Leyes Orgánicas. Esto se desprende de las Constituciones que han regido los destinos de nuestro suelo patrio, desde 1904 al presente, así: la Constitución de 1904, recoge lo referente a la división del territorio de la República, en su artículo 65, numeral 9; la Constitución de 1941, prevé lo pertinente en su artículo 88, numeral 7; la Constitución de 1946, lo refiere a este tema en su artículo 118, numeral 10. Sin embargo, en la Constitución de 1972, el artículo 148 no incluye lo relativo a la división política de la República, y es interesante, percatarse que no es hasta las reformas introducidas por el Acto Constitucional de 1983, cuando nuevamente, lo consagra el artículo 153, numeral 7.

De allí entonces, que este asunto deba decidirse a través de ley, por ejemplo: a través de Ley 1 de 22 de agosto de 1916, se aprobó el Código Administrativo, que en su Título I, alude a la División Territorial de Panamá; mediante la Ley 74 de 1934 de 29 de diciembre de 1934,

Es necesario aclarar que si bien los Consejos Municipales legalmente están facultados para regular la vida jurídica que comprende su jurisdicción distrital, como quiera que lo relativo a la división político-administrativo, la Constitución Política se lo atribuye a la Asamblea Legislativa, éstos (los Consejos) no pueden regular este tipo de materia ya que por mandato de la Ley Suprema esto es competencia de otro organismo estatal.

Ello significa que el Consejo Municipal de Ocú no está facultado para expedir Acuerdos de esta naturaleza, por lo que el Acuerdo No.3 de 24 de mayo de 1999, publicado en Gaceta Oficial No.23.821 de 18 de junio de 1999, en el cual se establece la comunidad de El Limón de Tijera como la cabecera del nuevo Corregimiento de El Tijera, transgrede el artículo 153, numeral 7 de la Constitución Política. Por lo que, el Alcalde a través de representante legal deberá demandar la inconstitucionalidad de este Acuerdo, ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a lo afirmado, en el sentido de que un Representante de Corregimiento y el Director Nacional de Gobiernos Locales, están interesados en cambiar la Cabecera del Corregimiento de El Limón de Tijera, debemos señalar por un lado que, de acuerdo con la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, "Por la cual se desarrollan los Artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones,"² los Representantes de Corregimiento, no están facultados para establecer o cambiar la cabecera de un Corregimiento.

En el mismo sentido, hemos revisado Resuelto Ministerial No.137 fechado 31 de enero de 1995, "A través del cual se crea la Dirección Nacional de Gobiernos Locales, como dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia" y no encontramos entre las funciones que les señala al Director en el Artículo Tercero de dicho Resuelto, ninguna que autorice al mismo a cambiar la cabecera de un Corregimiento. No obstante, entre sus funciones, está "Brindar asesoría legal y técnica a los diferentes niveles de Gobiernos Locales (Provincias, Distrito y

² Esta Ley fue reformada por la Ley No.53 de 12 de diciembre de 1984, Gaceta Oficial No.20.210 de 12 de diciembre de 1984.

se ordenó deslindar varios Distritos en la República (Olá, Natá, Alanje y Boquerón); en 1941, la Asamblea Nacional dictó la Ley No.103 de 12 de junio de 1941, por la cual se reformó el Título I del Libro Primero del Código Administrativo. Por su parte, la Ley No.2 de 21 de octubre de 1981, que aprobó la División Político-Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, fue declarada inconstitucional a través de Sentencia de 6 de julio de 1995, por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de que no fue sancionada ni promulgada dentro de los parámetros establecidos en la Constitución, sino trece (13) años después de su sanción. La Ley No.1 de 27 de Octubre de 1982, que fija los límites de Bocas del Toro, Colón; Ley 1 de 27 de octubre de 1984, que deroga el capítulo II de la Ley anterior; Ley No.22 de 8 de noviembre de 1983, que crea la Comarca de Emberá; entre otras. Finalmente, debemos mencionar la Ley 58 de 29 de julio de 1998, "Por la cual se establece la División Político-Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y se crean nuevos Corregimientos, publicada en Gaceta Oficial No.23.602 de 6 de agosto de 1998. (Lo subrayado es de este Despacho).

Cabe señalar, que conforme lo investigado nos percatamos que la precitada Ley No.58 fue la que precisamente, creó el Corregimiento de El Tijera, al establecer en su artículo 24, lo siguiente:

"ARTÍCULO 24. El Distrito de Ocú se divide en seis Corregimientos a saber: Ocú, Cerro Largo, Los Llanos, Llano Grande, Peñas Chatas y El Tijera."

Como se observa, esta disposición incluye al Corregimiento de El Tijera como nuevo Corregimiento, dentro del Distrito de Ocú. Ello es así, por cuanto la Ley 2 de 1981 (declarada inconstitucional), al referirse a la división del Distrito de Ocú, señalaba también en su artículo 24, sólo cinco (5) Corregimientos, a saber: Ocú (Cabecera), Cerro Largo, Los Llanos, Llano Grande y Peñas Chatas.¹

¹ Ver, Gaceta Oficial No.22.526 de 29 de abril de 1994.

Corregimiento)". Por, lo que puede y debe asesorar en estos aspectos, si lo considera conveniente al Consejo Provincial, organismo que como veremos más adelante sí esta facultado para pronunciarse en relación con la división política de la República.

El Consejo Provincial de cada Provincia legalmente es el órgano de consulta, de las autoridades provinciales, este sí posee de acuerdo a la Ley, iniciativa legislativa para presentar proyectos de Leyes ante la Asamblea Legislativa, a través de su Presidente, concretamente, el artículo 4 de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, que textualmente dice: "recomendar a la Asamblea Legislativa los cambios que considere convenientes en lo relativo a las divisiones políticas de la Provincia. Lo que nos indica que por medio de este organismo sí pueden hacerse las diligencias para cambiar la cabecera del Corregimiento de El Tijera.

Cabe agregar, que la Ley No.58 de 29 de julio de 1998, "Por la cual se establece la división político-administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y se crean nuevos Corregimientos", en su artículo 101, crea con carácter permanente, la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos, indicando que tal comisión estará integrada por los siguientes servidores públicos: el Presidente de la Asamblea Legislativa, el Presidente del Tribunal Electoral, el Director del Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia" del Ministerio de Obras Públicas, el Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República y el Ministro de Gobierno y Justicia.

Esta Ley, respecto a la creación de nuevas circunscripciones político-administrativas, en su artículo 106, señala:

"ARTÍCULO 106. Las recomendaciones de la Comisión sobre la creación de nuevas circunscripciones político-administrativas, serán entregadas al Ministro de Gobierno y Justicia, con el fin de que adopten la forma de Proyecto de Ley y sigan el curso reglamentario para la consideración de la Asamblea Legislativa." (Lo subrayado es de este despacho).

La disposición transcrita pone de relieve que la cuestión relativa a los límites o creación de nuevas circunscripciones político-administrativas, efectivamente, se ha determinado siempre a través de Leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, y vemos aquí que el legislador en la norma in comento inteligentemente se ha ocupado de que el espíritu de la disposición fuera claro al precisar que las recomendaciones que emanaran de la Comisión respecto de los asuntos de límites o nuevas circunscripciones político-administrativas fueron entregadas al Ministro de Gobierno y Justicia con la finalidad de que las mismas adoptaran la forma de Proyecto de Ley y siguieran los trámites de rigor, para la debida consideración de la Asamblea Legislativa.

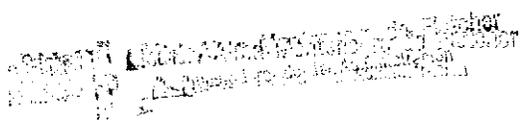
Consecuentemente, consideramos que el contenido de este precepto no deja lugar a dudas, en cuanto a señalar como es el tratamiento jurídico que se sigue en los asuntos que se refieran a los límites o creación de nuevas circunscripciones político-administrativos en el territorio de la República.

Sin embargo, creemos que la confusión de los Consejos en arrogarse la función de regular lo relativo a las cabeceras de los Corregimientos, emerge de lo establecido en el Código Administrativo de Panamá, el que en sus artículos 673 hasta 681 inclusive, al tratar lo relativo al Régimen de los Distritos, incluye las divisiones y nuevos territorios. Incluso, el artículo 681 expresamente faculta a los Consejos para dividir y crear Corregimientos. No obstante, debe tenerse presente que siempre tiene primacía lo establecido en la Constitución Política, por ser ésta la norma suprema del Estado.

Para resumir, debemos indicarle que lo relativo a la división político-administrativa del territorio nacional es un asunto reservado a la Ley por mandato constitucional, sin embargo, como quiera que es nuestro interés ayudar en el mejoramiento de las políticas locales, podemos decirle que el asunto de la cabecera de El Tijera, puede tener su solución en la medida en que se aplique el Acuerdo Municipal No.3 de 24 de mayo de 1999 hasta tanto la Corte no se pronuncie respecto de su constitucionalidad o no, toda vez que hasta tanto este se presume constitucional y legal, por lo tanto, usted en su calidad de

Alcaldesa, del Distrito de Ocú, puede iniciar los trámites dirigidos a promover en coordinación con el resto de las autoridades de la Comuna, la elaboración de un Informe en donde recomiende efectuar cambios en las divisiones políticas actuales del Distrito, rescatando lo que le pueda servir del mencionado Acuerdo, presentárselo al Presidente del Consejo Provincial, quien utilizando la iniciativa que la Ley le concede procederá a elevarlo a las autoridades pertinentes.

De este modo espero haberle ayudado, en el asunto planteado, me suscribo, atentamente.


ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/cch.