

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1379

Panamá, 22 de agosto de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.  
Solicitud de Acumulación.**

**Expediente 50552022.**

El Licenciado **Gustavo Alfonso Pinzón Victoria**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021**, “Que modifica y deroga artículos, se restablece la vigencia del **Capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999**, por el cual se adopta la **Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé**, y se dictan otras disposiciones”, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno**.

**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 No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Breve Antecedente.**

La Ley 10 de 7 de marzo de 1997, publicada en la Gaceta Oficial 23,242 del 11 de marzo de 1997, que crea la Comarca Ngäbe-Buglé, dispuso que la misma sería desarrollada y reglamentada por su Carta Orgánica, la que sería elaborada por el hoy Ministerio de Gobierno conjuntamente con el Congreso General, el cual, estaría representado por los distintos grupos culturales residentes en el área comarcal creada.

En ese sentido, el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, publicado en la Gaceta Oficial 23,882 del 9 de septiembre de 1999, adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, a fin de establecer las normas de trabajo para

los organismos y las autoridades instituidas en dicha comarca, sin embargo, el Decreto Ejecutivo 537 de 2 de junio de 2010, publicado en la Gaceta Oficial 26548-C del 4 de junio de 2010, además de modificar y adicionar disposiciones del Decreto Ejecutivo 194, derogó totalmente el Capítulo V del Título III que correspondía a éste cuerpo normativo.

No obstante, la Sala Tercera, producto de una demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante la Resolución fechada el veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), declaró nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 537 antes referido (Cfr. fojas 46 a 69 del expediente judicial).

## **II. Acto acusado de ilegal.**

El acto objeto de reparo lo constituye el **Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021, “Que modifica y deroga artículos, se restablece la vigencia del Capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, y se dictan otras disposiciones”**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno** y publicado en la Gaceta Oficial Digital 29379-A del 20 de septiembre de 2021, el cual de entre sus considerandos, señala lo siguiente:

“

...

Que el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N.º 194 de 25 de agosto de 1999, que adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, establece que la Carta Orgánica se reformará mediante acuerdo entre el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, quien nombrará una comisión que estudiará y evaluará conjuntamente con la Comisión del Congreso, la iniciativa de las reformas a la Carta Orgánica;

Que, en cumplimiento con la disposición anterior, el Ministerio de Gobierno, previa consulta y consenso con el Congreso General, Grupos Culturales, Autoridades Tradicionales y Sociedad Civil, emitió la Resolución No. 017-R-016 de 8 de marzo de 2021, a través del cual se designa la Comisión para la evaluación de la situación jurídica de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé;

Que acorde con el proceso de la consulta previa, libre e informada, la Comisión nombrada por el Ministerio de Gobierno llevó a cabo un taller ampliado sobre la situación

jurídica de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, los días 8 al 12 de marzo de 2021, en la ciudad de Santiago, Provincia de Veraguas, en la que participaron como observadores el Tribunal Electoral la Defensoría del Pueblo, la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá y otros organismos;

Que el documento surgido del citado taller fue objeto de consenso, votación y aprobación por la mayoría de los comisionados presentes, por lo que se recomendó mediante resolución que el mismo, fuese validado por un Encuentro Interregional de Dirigentes. Dicho Encuentro Interregional de Dirigentes se efectuó en Llano Ñopo, Corregimiento de Rokari, Distrito de Muná, Comarca Ngäbe-Buglé, los días 16 al 18 de abril de 2021;

Que el Tribunal Electoral participó en el proceso de revisión del documento con base a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 7 de la Ley 5 de 9 de marzo 2016, Orgánica del Tribunal Electoral, que le confiere como atribución específica en materia de organización electoral, convocar y reglamentar el proceso electoral de las elecciones de las autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe-Buglé, de conformidad con la Ley 10 de 7 de marzo de 1997 y su Carta Orgánica;

Que resulta necesario restablecer la vigencia de las normas declaradas nulas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a fin de estructurar los mecanismos legales ante el vencimiento del periodo para el cual fueron electas las autoridades tradicionales, delegados de los congresos de la Comarca Ngäbe-Buglé, a fin de contribuir con la institucionalidad de los congresos y las autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe-Buglé;

Que, por mandato popular expresado a través del Congreso y grupos culturales, se hace imperativo establecer a partir de la firma del presente Decreto Ejecutivo, un proceso electoral que llame a escoger a las nuevas autoridades tradicionales, delegados y directivos de los distintos congresos, luego de seis años de no poder celebrar dichas elecciones,

...” (Cfr. fojas 23 a 24 del expediente judicial).

En este contexto, el 8 de febrero de 2022, el Licenciado Edwin Alberto Vargas Ordoñez, actuando en nombre y representación de **Liborio Miranda Abrego**, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de**

**Gobierno**, y además, solicita que se suspenda provisionalmente los efectos jurídicos del acto administrativo demandado (Cfr. fojas 3 a 22 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de veintisiete (27) de junio de dos mil veintidós (2022)**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días al **Ministerio de Gobierno**; quienes a través de la Nota OAL-MG-06148-2022 de 6 de julio de 2022, presentaron el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 95 a 97 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el Tribunal a través de la **Resolución de trece (13) de junio de dos mil veintidós (2022)**, **no accedió** a la suspensión provisional solicitada por el demandante (Cfr. fojas 84 a 90 del expediente judicial).

### **III. Disposiciones legales que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del demandante, sostiene que se han conculcado las siguientes normas jurídicas:

A. De la **Ley 10 de 7 de marzo de 1997**, “Por la cual se crea la Comarca Ngöbe - Buglé y se toman otras medidas”, las siguientes disposiciones, en este orden:

- **Artículo 60**, el cual establece que la referida ley será desarrollada y reglamentada mediante la Carta Orgánica, que será elaborada por el Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Gobierno), conjuntamente con el Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, y estarán representados los diferentes grupos culturales residentes en dicha Comarca, para su aprobación mediante decreto emitido por el Órgano Ejecutivo (Cfr. fojas 15 a 16 del expediente judicial).

- **Artículo 17**, el cual refiere a que el Estado reconoce la existencia del Congreso General de la Comarca como máximo organismo de expresión del pueblo Ngäbe-Buglé, reconoce, los Congresos Locales Comarcales para conservar y fortalecer las tradiciones, lenguas, culturas, la unidad e integridad, de sus habitantes, para el desarrollo económico y social, y además que su organización y funcionamiento se regirá por las normas emanadas

de la Constitución Política, la Ley y la Carta Orgánica (Cfr. fojas 18 a 19 del expediente judicial).

- **Artículo 25**, que dispone que la máxima autoridad tradicional de la Comarca es el Cacique General, quien tendrá dos suplentes, elegidos por el Congreso General mediante votación popular democrática por un periodo de seis años, agregando que el Tribunal Electoral supervisará las elecciones (Cfr. fojas 19 a 20 del expediente judicial).

**B. Del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999**, “Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé”, la siguiente disposición:

- **Artículo 282**, el cual dispone que la Carta Orgánica podrá ser modificada por común acuerdo entre el Órgano Ejecutivo y el Congreso General, y que para tal fin, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Gobierno), se nombrará una comisión que evaluará conjuntamente con la comisión del Congreso, las reformas a la Carta Orgánica, agregando que, una vez consensuado el proyecto de reforma, será presentado al Órgano Ejecutivo para su sanción y promulgación (Cfr. fojas 16 a 17 del expediente judicial).

**C. De la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el procedimiento administrativo en general y dicta otras disposiciones, el siguiente artículo:

- **Artículo 52 (numerales 1, 2 y 4)**, que describe los supuestos que implican vicios de nulidad en la emisión de los actos administrativos dictados, los cuales refieren a cuando así esté determinado en una norma constitucional o legal; si se dictan por autoridades incompetentes; y si se dictan con omisión absoluta de trámites que impliquen violación al debido proceso legal (Cfr. fojas 20 a 21 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos del demandante.**

A fin de sustentar su demanda de nulidad, la parte recurrente manifiesta que se han violado, en este orden, los artículos 60, 17 y 25 de la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, indicando que el procedimiento para las reformas a la Carta Orgánica, inicio con la convocatoria realizada por el **Ministerio de Gobierno** mediante correos electrónicos y

llamadas telefónicas, advirtiéndole que el Congreso General no tuvo participación ya que el mismo no se encontraba instalado y en funciones; agregando que la entidad demandada estableció la presencia de otros actores ajenos al contenido del artículo 60, como lo fueron el Tribunal Electoral, Defensoría del Pueblo, Naciones Unidas, el Gobernador Comarcal, entre otras autoridades, y además señala que cualquier reforma a la Carta Orgánica, deberá hacerse a través del consenso y común acuerdo entre la comisión conformada por el referido Ministerio y la comisión nombrada por el Congreso General Ngöbe-Buglé, siendo necesario que el proyecto de reformas sea sometido a consulta pública (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Continúa manifestando el accionante que el acto acusado, violentó el artículo 17 de la Ley antes referida, al modificar la conformación del Congreso General en la cantidad de miembros que lo componen, el cual será escogido mediante delegaciones por corregimiento, previamente, a razón de uno por cada cincuenta (50) habitantes; además que, con la acción ejecutada por el Órgano Ejecutivo, se quebranta la esencia del organismo ancestral del pueblo Ngöbe-Buglé, desconociendo las autoridades reconocidas en la norma especial, limitando sus espacios y componiéndolo por delegados (Cfr. fojas 18 a 19 del expediente judicial).

Al referirse al artículo 25 de la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, la parte actora expresa que el **Ministerio de Gobierno** en la redacción de la reforma a la Carta Orgánica, incurrió en una contradicción de la norma apartándose del principio de supremacía de la ley, ya que la disposición legal establece que el Tribunal Electoral supervisará las elecciones, y en ese sentido, el acto acusado le atribuye a dicho organismo colegiado la apertura, convocatoria, reglamentación y todo lo concerniente al proceso electoral, usurpando una atribución privativa del Congreso General (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Respecto al artículo 282 del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, el demandante alega que el Órgano Ejecutivo a través del **Ministerio de Gobierno**, en su

interés particular relativo a las actuaciones desplegadas en el desarrollo de la reforma, vulneró los principios de autodeterminación del pueblo Ngöbe-Bugle, en donde debió prevalecer la institucionalidad del Congreso General (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Finalmente al referirse al artículo 52 (numerales 1, 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto administrativo objeto de reparo, viola el debido proceso legal al no cumplir con los procedimientos establecidos en el artículo 60 de la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, ya que el Ministerio de Gobierno, entre otras acciones, convocó a personas ajenas al Congreso General y avaló certificaciones de organizaciones dentro de la comarca, que dicho congreso no certificó (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

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

Al analizar los argumentos sobre los cuales el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, este Despacho observa que las pruebas incorporadas hasta ahora junto con la acción en estudio, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, la entidad acusada al emitir el acto administrativo transgredió las disposiciones que se aducen en la demanda.

En ese sentido, podemos apreciar que junto con la demanda, la parte actora aportó los siguientes medios probatorios:

1. Copia autenticada del Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021 (Cfr. fojas 23 a 35 del expediente judicial).
2. Copia simple del escrito de Objeciones, interpuesto por la Cacica General Ngobe-Bugle, Silvia Carrera (Cfr. fojas 36 a 39 del expediente judicial).
3. Copia simple de un memorial presentado en la presidencia de la República por el Presidente del Congreso General Ngobe-Bugle, Demecio Cases (Cfr. fojas 40 a 45 del expediente judicial).
4. Copia autenticada de la Sentencia de veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, que declaró nulo,

por ilegal, el Decreto Ejecutivo 537 de 2 de junio de 2010 (Cfr. fojas 46 a 69 del expediente judicial).

5. Copia simple del documento denominado “Observaciones y propuestas sobre el Proyecto de Decreto Ejecutivo que restablece la vigencia de los artículos del Decreto Ejecutivo 194 de 1999, por la cual se adopta la Carta Orgánica Ngäbe-Buglé y se dictan otras disposiciones” (Cfr. fojas 70 a 80 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, a juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por el demandante no permiten establecer si el **Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021, “Que modifica y deroga artículos, se restablece la vigencia del Capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, y se dictan otras disposiciones”**, violentó las normas que el accionante estima como infringidas con la emisión del acto acusado.

En atención a lo expresado, **resulta necesario revisar el expediente administrativo que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso, el cual dio origen a la emisión del Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021**, a fin de poder corroborar el procedimiento realizado y el cumplimiento por parte de la entidad demandada de todos los requisitos, exigidos para reformar la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, adoptada mediante el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999; así como cualquier otra información que las partes aporten o aduzcan en las distintas etapas procesales, y que puedan servir para aclarar los aspectos sobre los cuales trata la demanda de nulidad en estudio.

#### **VI. Solicitud de acumulación.**

En esta oportunidad procesal solicitamos al Tribunal que, con fundamento en el artículo 721 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 468 del mismo cuerpo

normativo, **acumule al presente negocio jurídico, el expediente que fue ingresado bajo el número 129752022.**

Sustentamos nuestra solicitud de acumulación, en lo establecido en el **numeral 3 del artículo 721 del Código Judicial**, que es del siguiente tenor:

“**Artículo 721.** Pueden **acumularse** dos o más procesos:

1. Cuando **las pretensiones sean distintas, pero provengan de la misma causa de pedir o versen sobre el mismo objeto** aunque las partes sean diferentes;...” (La negrita es nuestra).

Según se observa, la norma transcrita prevé, entre otras cosas, la acumulación de dos (2) o más procesos **cuando se trate de la misma causa o sobre el mismo objeto**, tal como ocurre en el caso que nos ocupa con relación al expediente **129752022**, pues queda claro que ambas acciones de nulidad se originan en contra del Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021, “Que modifica y deroga artículos, se restablece la vigencia del Capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, y se dictan otras disposiciones”, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno, razón por la cual, estimamos viable la acumulación de los referidos procesos.

En un caso similar al que se analiza, la Sala Tercera en la Sentencia de veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), señaló lo que a seguidillas se copia:

“...

El Magistrado Sustanciador observa que el peticionario de la acumulación se encuentra legalmente legitimado para ello. Además, **ambos procesos persiguen la nulidad, por ilegal, de los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del Acuerdo 7 de 7 de febrero de 2018**, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, **los cuales se encuentran en la misma instancia procesal.**

Por lo expuesto, observa quien sustancia que **entre los dos (2) procesos bajo examen, se da el fenómeno jurídico conocido como la "Conexitividad de Pretensiones"**; en otras palabras, cuando se presentan elementos comunes entre las pretensiones a acumularse o por lo menos elementos afines entre ellas.

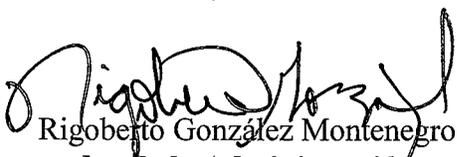
De allí entonces que, **en virtud del principio de economía procesal**, orientado a la obtención del máximo resultado posible en el mínimo de esfuerzo y tiempo; se propicie que en la presente causa ocurra la figura de la **acumulación para así hacerla efectiva, la que se acumulará de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 722 del Código Judicial** que señala que si los procesos estuvieren pendientes ante jueces de igual jerarquía, el más reciente se acumulará al más antiguo.

Por las consideraciones expuestas, **el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **ORDENA LA ACUMULACIÓN**, a fin de que se sustancien y fallen en una sola sentencia, las siguientes demandas:..." (Lo destacado es nuestro).

Por todo lo antes anotado, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan acceder a la solicitud de **ORDENAR LA ACUMULACIÓN** entre los expedientes 129752022 y el presente.

En consecuencia de los referido en los párrafos precedentes, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad del **Decreto Ejecutivo 256 de 14 de septiembre de 2021**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de **Gobierno, a lo que se establezca en la etapa probatoria**, tanto por el recurrente, como por la institución demandada.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**