

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 022

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de enero de 2006

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración**

El licenciado Norberto Rey Castillo Perea, en representación de **Novel Carpio Mepaquito**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 456 del 21 de octubre de 2004, del **Ministerio de Gobierno y Justicia**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante esa Corporación de Justicia con la finalidad de emitir concepto en interés de la Ley sobre la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, enunciada en el margen superior, de conformidad con el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000.

**I. La disposición legal que se aduce infringida y el concepto de la supuesta violación:**

El apoderado judicial del demandante estima que el Decreto de Personal 456 de 21 de octubre de 2004, mediante el cual se nombra al Gobernador de la Comarca Emberá Wounaan, viola el artículo 14 de la Ley 22 de 8 de noviembre de 1983, con relación al nombramiento del Gobernador Comarcal y suplente de la Comarca Emberá-Wounaan de Darién.

Sustenta la supuesta violación en que el Gobernador de la Comarca Emberá-Wounaan que nombró el Órgano Ejecutivo no

cumplía con el requisito de ser escogido de una terna elegida por el Congreso General de esa Comarca.

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración:**

Mediante Decreto de Personal 456 de 21 octubre de 2004, el Presidente de la República, Martín Torrijos, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia, nombró a Anselmo Lino Guainora, Gobernador de la Comarca Emberá-Wounaan.

El artículo 14 de la Ley 22 de 1983, por la cual se crea esa Comarca confiere al Órgano Ejecutivo la facultad de nombrar al Gobernador Comarcal y su suplente, de una terna elegida por el Congreso General de la Comarca. La norma expresa lo siguiente:

**“Artículo 14:** Habrá un Jefe de la Administración Comarcal que se denominará Gobernador Comarcal, cuyo nombramiento y remoción hará el Órgano Ejecutivo, y quien será su representante en la Comarca.

El Gobernador tendrá un suplente y ambos serán escogidos de una terna que el Congreso General de la Comarca enviará al Órgano Ejecutivo. La Carta Orgánica de la Comarca reglamentará el procedimiento respectivo.

El Gobernador Comarcal tendrá las mismas funciones y facultades de los Gobernadores de Provincia.”

El Decreto Ejecutivo 84 de 9 de abril de 1999, reglamenta la disposición legal citada en su Título V, Capítulo II, artículo 68, recogiendo el procedimiento para la elección de la respectiva terna.

Mediante Resolución 5 de 21 de agosto de 2004, emitida en sesión extraordinaria del Congreso General Emberá Wounaan, fue escogida una nueva Junta Directiva del Congreso.

Ese mismo día mediante Resolución 7, el Congreso General en sesión extraordinaria escogió la terna a presentar al Órgano Ejecutivo para el nombramiento del Gobernador Comarcal.

El Decreto Ejecutivo 84 de 1999, en su artículo 17 establece que las sesiones extraordinarias del Congreso General serán convocadas por la Mesa Directiva y por el Cacique General o por la mayoría de los Nokora-Chi Pornaan de cada área de las comunidades de la Comarca. Asimismo prevé el establecimiento de un Reglamento Interno que será aprobado por el pleno del Congreso.

Dentro de las constancias procesales que reposan en Autos no se ha podido acreditar el cumplimiento de estos requisitos en la sesión extraordinaria realizada en Puerto Indio, Sambú, el 20 y 21 de agosto, de la cual surgieron las Resoluciones 5 y 7 de 21 de agosto de 2004, toda vez que ninguno de estos documentos hace referencia a la convocatoria de la sesión, ni a su procedimiento y sus suscriptores son los mismos que fueron electos en dicho acto. (Cfr. fojas 13-16). Esto evidencia una situación irregular que contraviene lo dispuesto en la ley, lo cual fue advertido por la Dirección Nacional de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Por otro lado, mediante Nota 24 de agosto de 2004, el Presidente del Congreso General Emberá Wounaan y el Cacique General enviaron un listado con nombres de personas de la Comarca que aspiraban a ocupar el cargo de Gobernador de la Comarca.

Como consecuencia de las irregularidades advertidas en la escogencia de la terna para el cargo de Gobernador Comarcal, y en virtud de la necesidad del nombramiento de un nuevo Gobernador, el Órgano Ejecutivo haciendo uso de sus facultades constitucionales, podía nombrar libremente al Gobernador Comarcal y su suplente, como en efecto lo hizo.

Estas facultades constitucionales del Órgano Ejecutivo están contempladas en el artículo 184, numeral 3 y en el artículo 252 de nuestra Carta Magna que expresan lo siguiente:

**"Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministerio respectivo:

1. ...

3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.

..."

- o - o -

**"Artículo 252:** En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción..." (Lo subrayado es nuestro)

Estas disposiciones son el sustento jurídico para el nombramiento del Gobernador Comarcal Emberá Wounaan, pues a pesar de que el texto constitucional se refiere a los Gobernadores de provincia, mediante ley 2 de 1987 que reglamenta el artículo 249 (hoy 252) de la Constitución Política y señala funciones de los Gobernadores de provincias de la República, se establece que las funciones establecidas en dicha ley son supletoriamente aplicables dentro de las

comarcas indígenas, lo cual refleja la compatibilidad y equivalencia de ambos cargos.

En consecuencia, encontrándose ante la situación particular de la inexistencia de una terna válida elegida por el Congreso General para llenar el cargo público en cuestión, el Órgano Ejecutivo como suprema autoridad nominadora debía designar a quien ocupara el cargo de Gobernador Comarcal, para que de tal forma no se detuvieran las importantes funciones públicas atribuidas a ese servidor de la Administración y no se afectara la gobernabilidad de esa división política-administrativa.

Por lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 456 de 21 de octubre de 2004, dictado por el Presidente de la República con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia.

### **III. Pruebas:**

Aceptamos los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

### **IV. Derecho:**

Negamos el invocado en la demanda.

**Señora Magistrada Presidenta,**

**Oscar Ceville**  
**Procurador de la Administración**

OC/21/mcs

Alina Vergara de Chérigo  
Secretaria General, a.i.