

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1724

Panamá, 06 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

El Licenciado Francisco Donadio Moreno, actuando en nombre y representación de **Rogelio Moreno Montezuma** (en su condición de **Cacique General de la Comarca Ngäbe Buglé**), para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el **Ministerio de Gobierno**, al negar el reconocimiento y la toma de posesión de las autoridades electas de la Comarca Ngäbe Buglé proclamadas el 14 de enero de 2018, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley No.10 de 1997.

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** en el proceso descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

La Ley N°10 de 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngäbe-Buglé, y se toman otras medidas, normas que en conjunto con la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé adoptada a través del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999, organizan ese territorio. En ese sentido, el artículo 1 de la mencionada excerpta legal señala:

“Artículo 1. Se crea la Comarca Ngäbe-Buglé, de conformidad con la Constitución Política y las leyes nacionales, como una división política especial en el territorio de la República de Panamá, conformada por tres grandes regiones extendidas sobre parte de la porción continental e insular de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, y su organización y funcionamiento están sujetos a la Constitución Política, a

la Ley y a la Carta Orgánica. Estas regiones se dividen en distritos y corregimientos comarcales, cuya organización, administración y funcionamiento están sujetos al régimen especial establecido en esta Ley, a la Carta Orgánica y a la Constitución Política.”

En relación con lo indicado en el párrafo anterior, debemos advertir que los artículos 17, 18 y 25 del texto legal antes citado, establecen que el Estado reconoce la existencia del Congreso General de la Comarca como máximo organismo, cuya organización y funcionamiento se regirá por las normas emanadas de la Constitución Política, la Ley y la Carta Orgánica; que las decisiones y resoluciones emanadas de los Congresos, deben ajustarse a los principios constitucionales y a las leyes vigentes de la República, cuyo acatamiento es común para todos los ciudadanos panameños; y que el Cacique General es la máxima autoridad tradicional de la Comarca, tal como se indica a continuación:

“Artículo 17. El Estado reconoce la existencia del Congreso General de la Comarca como máximo organismo de expresión y decisión étnica y cultural del pueblo Ngäbe-buglé. Reconoce, además, 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. **Su organización y funcionamiento se regirá por las normas emanadas de la Constitución Política, la Ley y la Carta Orgánica.**” (El destacado es nuestro).

“Artículo 18. Las decisiones y resoluciones emanadas de los Congresos, deben ajustarse a los principios constitucionales y a las leyes vigentes de la República, cuyo acatamiento es común para todos los ciudadanos panameños. En caso de lesiones a los derechos de terceros, dichas decisiones podrán ser recurribles por los afectados, de acuerdo con las normas legales establecidas en la Ley y cuyo procedimiento debe establecerse en la Carta Orgánica.

Parágrafo. La Carta Orgánica establecerá la forma como funcionarán y se organizarán los Congresos Generales, Regionales y Locales, así como la forma de elegir a sus dirigentes. De igual manera, **la Carta Orgánica establecerá, ajustada a la Constitución y a las leyes de la República, los deberes, funciones y derechos de las autoridades tradicionales comarcales y electas.**” (El destacado es nuestro).

“Artículo 25. 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 período de seis años. Dicha elección la realizará el Congreso General, **según procedimiento democrático establecido en la Carta Orgánica, basado en**

las normas de procedimiento y de acuerdo con principios establecidos en la Constitución Política.

De igual manera, se elegirán los caciques regionales y locales, por sus respectivos Congresos Regionales y Locales. **El Tribunal Electoral supervisará las elecciones.**” (El destacado es nuestro).

En este orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 60 de la Ley N°10 de 7 de marzo de 1997, en lo que respecta al desarrollo y reglamentación de dicho texto legal, establece lo que a continuación se cita:

“Artículo 60. La presente Ley será desarrollada y reglamentada mediante la Carta Orgánica, que será elaborada por el Ministerio de Gobierno y Justicia, conjuntamente con el Congreso General Ngäbe-Buglé, y estarán representados los diferentes grupos culturales residentes en la Comarca, para su **aprobación mediante decreto por el Órgano Ejecutivo.**” (El destacado es nuestro).

De lo anterior se infiere, que la Ley No.10 de 7 de marzo de 1997, será desarrolla y reglamentada mediante la Carta Orgánica, señalando varios elementos que deben concurrir, para su conformación, tales como: **que debe ser elaborada por el Ministerio de Gobierno conjuntamente con el Congreso General Ngäbe Buglé; y la representación de los diferentes grupos culturales residentes en la Comarca, para su aprobación mediante Decreto Ejecutivo.**

Con fundamento en la norma antes mencionada, el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Gobierno**, a través del Decreto Ejecutivo N°194 de 25 de agosto de 1999, adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé, la cual regula entre otras cosas, **las elecciones de las autoridades políticas**, señala en sus artículos 162 y 163 lo siguiente:

“**Artículo 162.** La Comarca se divide en tres (3) Circuitos Electorales que serán los circuitos 12-1, 12-2, 12-3, su organización y elección se llevarán a cabo de conformidad con las disposiciones de la Ley Electoral de la República.”

“**Artículo 163.** Los legisladores serán electos en las elecciones generales nacionales en el año 2004 y tendrán los mismos derechos y prerrogativas que la Ley establece para los Legisladores de la República

según la Constitución y la Ley Electoral. (Cfr. Gaceta Oficial N° 23,882 del jueves 9 de septiembre de 1999).

Conforme puede observar este Despacho, a través del Decreto Ejecutivo No.537 de 2 de junio de 2010, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, se procedió a la modificación del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999 que adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé, **en el sentido de hacer algunas reformas en materia electoral y además se le reconoció al Tribunal Electoral competencia privativa en cuanto a la elección de las autoridades tradicionales contempladas en la Ley No.10 de 1997** (Cfr. Gaceta Oficial Digital No 26548-C del viernes 04 de junio de 2010).

Por otra parte, la Comisión Electoral del Congreso General de la Comarca Ngäbe Buglé, integrada por nueve (9) miembros de la Comisión Especial, reglamentó la convocatoria y el proceso de elecciones de Caciques Generales, Regionales y Locales, **el primer día del mes de septiembre de 2017** (Cfr. fojas 52-64 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, a través de la **Resolución Única fechada 11 de noviembre de 2017**, por medio de la cual el Congreso General, Congreso Regional Ño Kribo, Congreso Regional Nedrini, reunidos utilizando el análisis sobre la Escogencia de los Caciques Generales, Regionales y Locales de la Comarca Ngäbe Buglé para el periodo 2018 – 2023, resolvió lo que a seguidas se copia:

“ ...

RESUELVE:

PRIMERO: Ratificar, la Comisión Electoral del Congreso General escogida por el pleno del Congreso mediante resolución 007 del 17 de septiembre de 2016 (sic), ratificado mediante resolución 0022 del 24 de junio de 2017, para llevar a cabo las elecciones de los Caciques General, Regionales y Locales el segundo Domingo del mes de enero, que corresponde el 14 de enero de 2018.

SEGUNDO: Facultar a la Comisión Electora el poder de actuar, Reglamentar, Moderar, organizar, convocar desarrollar y resolver controversias e incidentes que pueda incurrir del Proceso de Escogencia

de las Autoridades Tradicionales Caciques, General, Regionales y Locales para el segundo Domingo del mes de enero de 2018.

TERCERO: Autorizar, a la Comisión Electoral la instalación de Centro de Votación por cada corregimiento existente en la Comarca Ngäbe Buglé para el desarrollo de la Elección de Caciques.

CUARTO: Coordinará, la Comisión Electoral del Congreso General de Elección de Caciques, con el Tribunal Electoral como lo demanda la ley 10 del 7 de marzo de 1997 y el Decreto Ejecutivo n°194, la Carta Orgánica Administrativa y el Reglamento de Elección de cacique, para llevar a cabo el proceso de escogencia de los Cacique General, Regional y Local para el día 14 de enero de 2018, que corresponde el segundo Domingo de este mes de enero.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley N°10 de 07 de marzo de 1997 artículo 25; y el Capítulo V del Proceso Electoral en la Comarca, del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé.

Dado en la sabanita, Susana (sic) a los 11 días del mes de noviembre de 2017.

COMINIQUESE Y CUMPLASE..."

Posteriormente, mediante la **NOTA-CG-CNB054-2017 de 5 de julio de 2017** el Presidente del Congreso General Ngäbe Buglé, solicitó al Tribunal Electoral una reunión a fin de plantear el tema de la escogencia de los Caciques, General, Regionales y Locales, que corresponden dentro de esa Comarca, documento cuyo contenido transcribimos para mejor referencia:

"NOTA-CG-CNB054-2017
Sabanita, 5 de julio de 2,017.

Doctor
Heriberto Araúz Sánchez
Magistrado Presidente
Tribunal Electoral Panamá
E. S. D.

Respetado Señor Magistrado:

Por este medio le extiende cordiales saludos y éxitos en sus funciones encomendadas.

El Congreso General Ngäbe Buglé, solicita de manera formal, nos conceda una reunión con el fin de abordar el tema de la escogencia de los Caciques General, Regionales

y Locales, que corresponden dentro de la Comarca Ngäbe Buglé.

Reiteramos nuestro agradecimiento por el respaldo recibido del Tribunal Electoral, en los procesos de escogencia de los congresos y autoridades tradicionales llevadas a cabo dentro de la comarca.

Aprovecho la oportunidad para presentarle las seguridades de nuestra más alta estima y distinguida consideración.

(Fdo.) DEMECIO CASES
 Presidente.
 Congreso General Ngäbe Buglé
 ...” (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el Tribunal Electoral mediante comunicado que colgó en su página en internet, indico lo siguiente:

“COMUNICADO

El TE no participará en elecciones comarcales

El Tribunal Electoral informa a los ciudadano de la Comarca Ngäbe Buglé, que debido a la falta de normas legales que le permitan al Tribunal organizar en debida forma el proceso electoral, no estamos ni estaremos participando en la organización o supervisión de la elección de los caciques comarcales que el Congreso General ha convocado para realizarse el próximo domingo 14 de enero.” (El destacado es de la fuente) (Cfr. foja 74 del expediente judicial).

Conforme advierte este Despacho la Junta Comarcal de Elecciones Ngäbe Buglé a través de la **Resolución Única** fechada **22 de febrero de 2018**, mediante la cual proclama **formalmente al Cacique General electo el domingo 14 de enero de 2018**, para el periodo 2018-2023, cuyo texto se cita a continuación:

“Resolución única

Mediante la cual la Junta Comarcal de Elecciones, proclama formalmente al Cacique General electo el domingo 14 de enero de 2018, para el periodo 2018-2023.

La Junta Comarcal de Elecciones Ngäbe Buglé

Considerando:

Que, mediante la Resolución N° 007 del 17 de septiembre de 2016, se designa la Comisión Electoral de Elecciones y mediante Resolución Única fechada 11 de noviembre de 2017, por los Congresos Generales,

Regionales y Locales para organizar el proceso de elecciones del el 14 de enero de 2018, y mediante la Resolución N° 0018 de la Comisión Electoral, designa a una Comisión Especial de elecciones para proclamar al Cacique General de la Comarca Ngäbe Buglé, electo en el proceso de elecciones del día 14 de enero de 2018.

Que, después de haber culminado el proceso de elecciones del **14 de enero de 2018**, cumpliendo con la disposición de la ley 10 del 7 de marzo de 1997 y la carta orgánica 194 de 25 de agosto de 1999, se procede a la proclamación oficialmente.

Resuelve:

Primero: Cumplir, con los (sic) dispuesto en la ley 10 y la carta orgánica administrativa 194, sobre el procesos (sic) de elecciones en la Comarca Ngäbe Buglé y culminado este proceso se procede a la proclamación del Cacique General la (sic) cual obtuvo el mayor número de votos escrutados por la Junta de Escrutinio Comarcal.

Segundo: Hacer de conocimiento público, que se ha culminado con estos procesos de elecciones de las nuevas autoridades tradicionales, dentro de la Comarca Ngäbe Buglé para el periodo que comprende **2018-2023**

Tercero: Presentar, al Vice ministerio de asuntos indígenas, al Ministerio de Gobierno y al **Gobierno Nacional**, las nuevas autoridades tradicionales de la comarca Ngäbe Buglé, Caciques General, Caciques Regionales. Caciques locales respectivamente.

Cuarto: Proclamar, de manera formal a través de esta Resolución Única, y la acta de escrutinio, la nómina con mayores votos válidos escrutados a la 'nomina **por el 'Desarrollo de la Comarca'** con un total de **1514** votos válidos **se proclama oficialmente en la capital de comarca Ngäbe Buglé en la comunidad de Buäbiti (Llano Tugrí)** como:

Cacique principal al señor: **Rogelio Moreno Montezuma (MECELE)** con cédula de identidad número 4-257-329.

Primer Suplente, Herardo Darío Hooker con cédula 1-PI-3-2115.

Segundo Suplente, Fermín Franco Cortez con cédula 4-138-419.

Dado en la comunidad, de Buäbiti, capital de comarca Ngäbe Buglé a los 22 días del mes de febrero de 2018.

Fundamento de derecho: ley 10 de 7 de Marzo de 1997, **artículo 25** y la carta orgánica administrativa 194 del 25 de agosto de 1999, **artículo 192.**

Junta Comarcal de Elecciones.

(Fdo.) Elmon Vejerano Ortiz con N°4.736-397

Sub-Comisión Especial de Elecciones de la Comarca Ngäbe Buglé." (El subrayado y destacado es de la fuente).

En adición a lo ya expuesto, es menester advertir que el Presidente del Congreso General Ngäbe Buglé, mediante Nota CGNB fechada 30 de enero de 2018, comunicó al Ministerio de Gobierno que: *“...después que la Comisión Electoral del Congreso General de la comarca Ngäbe Buglé, ha culminado con el proceso de elección de las autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe Buglé, para el periodo que comprende 2018-2023. Ya que el periodo de vigencia de los casiques (sic) electos expiró para los cargos correspondientes a Casique (sic) General, Regionales y Locales de la Comarca Ngäbe Buglé. De igual manera solicito que se llame a todos los Casiques (sic) Electos, en la toma de posesión (sic) como comprende la ley 10 de la Comarca Ngäbe Buglé en artículo 35, loo ante posible.”* (El destacado es de la fuente) (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

Por su parte, el Licenciado Francisco Donadio Moreno, actuando en nombre y representación de **Rogelio Moreno Montezuma (en su condición de Cacique General de la Comarca Ngäbe Buglé)**, el **30 de julio de 2021**, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el **Ministerio de Gobierno**, al negar el reconocimiento y la toma de posesión de las autoridades electas de la Comarca Ngäbe Buglé proclamadas el 14 de enero de 2018, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley No.10 de 1997; y, **entre sus pretensiones, solicitó con fundamento en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, modificada la Ley 33 de 1946, a fin que el Magistrado Sustanciador le requiera a la entidad demanda que confirme sino le ha dado respuesta a las siguientes comunicaciones:**

“1. Resolución del Congreso General, donde se Ratifican a los Caciques electos el 14 de enero de 2014 y entrega de credenciales, presentada ante el Ministerio de Gobierno...

2. Nota dirigida a su excelencia MARIA LUISA ROMERO, Ministra de Gobierno, suscrita por Demecio Case, presidente del Congreso General Ngäbe Buglé, calendada el 30 de enero de 2018. Donde se notifica la culminación del proceso electoral y la escogencia de las nuevas autoridades tradicionales.

3. Nota dirigida a su excelencia CARLOS ROMERO, Ministro de Gobierno, suscrita por Rogelio Moreno Montezuma, Cacique General electo del Congreso General Ngäbe Buglé, calendada el 2 de enero de 2020. Donde se certifican las autoridades tradicionales electas, notifica la culminación del proceso electoral y se solicita llamar a todos los Caciques a tomar posesión, y se entregan los documentos correspondientes:...

4. Nota dirigida a su excelentísimo señor presidente de la República Laurentino Cortizo, presidente constitucional de Panamá, suscrito por el Ngäbe Buglé, calendada el 29 de junio de 2020, y recibida el 20 de julio de 2020, por el cual se certifican los nombres de las Autoridades Tradicionales: Caciques General, Regional y Locales; y solicita dentro del ordenamiento legal, la toma de posesión.

5. Nota dirigida a su excelencia FELICIANO JIMENES, Vice Ministro de Asuntos Indígenas, suscrita por Demecio Case presidente del Congreso General Ngäbe Buglé, calendada el 6 de marzo de 2018. Donde se informa la culminación del proceso electoral, de la escogencia de las nuevas autoridades tradicionales, para el periodo de 2018-2023, y se envían los nombres de los caciques electos y se solicita llamar a todos los Caciques a tomar posesión, y se entregan los documentos correspondientes:..." (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días al **Ministro de Gobierno**, y además se le corre traslado de la demanda; quienes a través de la Nota N°OAL-MG-001494-2021 de 6 de septiembre de 2021, presentaron el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 80 y 82-84 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

A. El actor estima que la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el **Ministerio de Gobierno**, al negar el reconocimiento y la toma de posesión de las autoridades electas de la Comarca Ngäbe Buglé proclamadas el 14 de enero de 2018, infringe los siguientes artículos de la Ley N°10 de 7 de marzo de 1997, orgánica de la Comarca Ngäbe Buglé:

a.1) Artículo 17, norma que establece que el Estado reconoce la existencia del Congreso General de la comarca como máximo organismo de expresión y decisión étnica y cultural del pueblo Ngäbe Buglé;

a.2) Artículo 25, el cual indica que el Cacique General es la máxima autoridad tradicional de esa comarca, quien tendrá dos suplentes elegidos por votación popular democrática del Congreso General; y

a.3) Artículo 35, en el que se dispone que en el presupuesto del Ministerio de Gobierno se contemplará una partida para el pago de los salarios al Gobernador Comarcal, al Cacique General, a los Caciques Regionales y Locales de la comarca Ngäbe Buglé. (Cfr. fojas 16 a 22 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme puede observar este Despacho, la acción contencioso administrativa que nos ocupa se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Ministerio de Gobierno, al negar el reconocimiento y la toma de posesión de las autoridades electas de la Comarca Ngäbe Buglé proclamadas el 14 de enero de 2018, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley No.10 de 1997 (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Al argumentar a favor de su pretensión, el actor manifiesta que el **Ministerio de Gobierno** omitió el reconocimiento de las autoridades tradicionales, que fueron electas el 14 de enero de 2018, en el marco de lo dispuesto en la Ley N°10 de 1997 y la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé, lo que resulta en detrimento del desarrollo de esa región, en virtud que ha hecho caso omiso a las solicitud y requerimientos realizados en ese sentido, por la máxima autoridad de la Comarca; es decir, el Congreso General (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

También indica el demandante, que el Congreso General de la Comarca Ngäbe Buglé, realizó las elecciones con la participación colectiva del pueblo indígena de la

comarca, cumpliendo con todos los procedimientos exigidos por la Constitución Nacional, la Ley y la Carta Orgánica; sin embargo, el **Ministerio de Gobierno**, “...se opuso a la toma de posesión de autoridades elegidas el 14 de enero de 2018, conociendo que se trata de un derecho que tiene la Comarca Ngäbe Buglé, a través de una institución comarcal cual es: El Congreso general...” (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Finalmente explica con respecto a la supuesta infracción del artículo 25 del Ley N°10 de 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngäbe-Buglé, que el **Ministerio de Gobierno** “...no contempló la terminación del período de las autoridades salientes, 2011 al 2017; ni la toma de posesión de las Autoridades entrantes, 2018 al 2014 (sic)...”, y añade que, “...lo cual está configurando un error sobre la existencia o validez en el tiempo y en el espacio, de una norma...” (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Antes de iniciar el análisis correspondiente al proceso bajo examen, esta Procuraduría procedió a verificar la vigencia del Decreto Ejecutivo No.537 de 2 de junio de 2010, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno, procedió a la modificación del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999 que adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé, en el sentido de hacer algunas reformas en materia electoral y además se le reconoció al Tribunal Electoral competencia privativa en cuanto a la elección de las autoridades tradicionales contempladas en la Ley No.10 de 1997 (Cfr. Gaceta Oficial Digital No 26548-C del viernes 04 de junio de 2010).

No obstante lo anterior, la Sala Tercera a través de la **Sentencia de veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016)**, declara que es nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo N°.537 de 2 de junio de 2010**, dictado por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, indicando en su parte medular lo que a seguidas se cita:

“En virtud de lo anterior, se concluye que, en este caso, le correspondía a la Autoridad, a través de su deber funcional, respetar y garantizar los derechos reconocidos a estos pueblos indígenas, cuyo

entorno étnico/cultural, lingüístico, educativo y económico, no se asimila al común de la sociedad, sino que se trata de una minoría, y por ende, es un sector especial por sus múltiples vulnerabilidades, las cuales debieron ser consideradas al momento de considerar una reforma a la Carta Orgánica de la Comarca.

En este sentido, aunque el análisis realizado y la acreditación del cargo de violación de las normas del artículo 60 de la ley 10 de 7 de marzo de 1997 y en el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N°194 de 25 de agosto de 1999, referentes a la forma en que debió realizarse la reforma de la Carta Orgánica de la Comarca, son suficientes para declarar la nulidad del acto demandado, es importante no obviar que las reformas recurridas modifican la conformación del Congreso General de la Comarca, dispuesto en el artículo 47 de la Carta Orgánica, y reconocido en el artículo 17 de la Ley 10 de 1997, como el máximo organismo de expresión y decisión étnica y cultural del pueblo Ngäbe Buglé.

Y es que, en dicha reforma, se excluye a las autoridades tradicionales y a los dirigentes de la conformación del congreso, quedando sólo compuesto por los delegados, en contradicción con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 10 de 1997, que reconoce como autoridades tradicionales de la Comarca al cacique general, al cacique regional, al cacique local, al jefe inmediato y al vocero de la comunidad. Por lo que se de esta manera también queda acreditado que el acto demandado infringe el artículo 17 de la Ley 10 de 1997.

Ante los cargos de violación del orden legal establecido acreditados en el presente proceso, no se requiere entrar al análisis del resto de los cargos de infracción denunciados por la parte actora.

No obstante, es importante señalar que si bien el informe de conducta de la autoridad demandada consideró necesario adoptar medidas urgentes en materia electoral para, entre otras cosas, reconocer la competencia privativa que tiene el Tribunal Electoral en cuanto a la elección de las autoridades tradicionales previstas en la Ley, cualquier reforma al sistema electoral previamente establecido en la Ley 10 de 1997 y en la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe Buglé, debió realizarse en cumplimiento del orden legal establecido y en respeto a las tradiciones, cultura, organización y autoridades tradicionales de los grupos culturales residentes en la Comarca y bajo las formalidades establecidas.

Al no adoptarse las medidas necesarias para la debida modificación de la norma reglamentaria, y consecuente protección de los derechos de estos pueblos indígenas, acompañado de acciones de las autoridades que velaran por la aplicación y cumplimiento efectivo de las normas, se ha incurrido en un acto violatorio del ordenamiento jurídico nacional así como a los derechos reconocidos nacional e internacionalmente a este pueblo originario, que en su momento aclamó públicamente la necesidad del respeto a la autodeterminación de su pueblo..." (El destacado es nuestro).

Que producto de lo anterior, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno, procedió a la emisión del **Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021**, que **modifica** los artículo 47, 48, 49, 50, 60, 61, 62, 63, 69, 71, 72, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130; **deroga** los artículos 112-A, 112-B, 113-A, 113-B, 113-C, 117-A, 125-A, 125-B, 126-A, 126-B, 126-C, 126-D, 127-A, 130-A; **y restablece la vigencia** del Capítulo V del Título III y de los artículo 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201 y 202 del Decreto Ejecutivo N° 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 (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 29379-A del lunes 20 de septiembre de 2021).

Que resulta importante para nuestro análisis, mencionar las consideraciones que llevaron al Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, a dictar el **Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021**, dentro de las cuales, mencionamos las siguientes:

1. Que la Sala Tercera a través de la Sentencia de veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad, declaró nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°.537 de 2 de junio de 2010, dictado por conducto del **Ministerio de Gobierno y Justicia**.

2. Que en consecuencia del fallo antes mencionado, se generó un vacío jurídico en materia de escogencia de las autoridades tradicionales, delegados y directivos de los distintos congresos en la Comarca Ngäbe Buglé, que hasta la fecha no han sido objeto de restablecimiento en lo que respecta a esta estructura dentro de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé.

3. Que el artículo 37 del Código Civil, establece que una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia. En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor. Para mejor referencia citamos el contenido de la norma antes mencionada:

“**Artículo 36:** Estimase insubsistente una declaración legal por una declaración expresa del legislador **o por incompatibilidad con disposiciones legales posteriores**, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.” (Lo resaltado es nuestro).

4. Que el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N°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, disposición que citamos para mejor referencia:

Del Título IX de la Modificación de la Carta Orgánica.

“**Artículo 282.** La presente Carta Orgánica podrá ser reformada por acuerdo entre el Órgano Ejecutivo y el Congreso General. Para este fin, el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia nombrará una comisión que estudiará y evaluará conjuntamente con la comisión del Congreso, las iniciativas de las reformas a la Carta Orgánica.

Una vez consultado el proyecto de reformas será presentado al Órgano Ejecutivo para su debida sanción y promulgación.”

5. Que en cumplimiento de 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 de la cual se designa la Comisión para la evaluación de la situación jurídica de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé.

6. 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.

7. 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, que se efectuó en Llano Ñopo, corregimiento de Rokari, distrito de Muná, de la Comarca Ngäbe Buglé, los días 16 al 18 de abril de 2021.

8. Que el Tribunal Electoral participó en el proceso de revisión del documento con base a lo dispuesto en el artículo 7 (numeral 6) de la Ley 5 de 9 de marzo de 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 N°10 de 7 de marzo de 1997, y su Carta Orgánica.

9. Que resulta necesario restablecer la vigencia de las normas declaradas nulas por la Sala Tercera a través del Fallo de veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), 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 parlamentos y las autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe Buglé.

10. Que por mandato popular expresado a través del Congreso y grupos culturales, se hace imperativo establecer, a partir de la firma del Decreto Ejecutivo, un proceso electoral que llame a escoger a las nuevas autoridades tradicionales, delegados,

directivos de los distintos congresos luego de seis (6) años de no poder celebrar dichas elecciones.

11. Que resulta importante advertir, que a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, **se abrirá un proceso electoral, convocado y reglamentado por el Tribunal Electoral**, con el único propósito de elegir a los delegados, Caciques Generales, Regionales y Locales del pueblo Ngäbe Buglé y Campesino de la Comarca, tal como lo establece el artículo 39 del mencionada texto reglamentario.

IV. Conclusiones.

Vista las consideraciones anteriores, resulta importante indicar que, como quiera que el Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, que modifica, deroga artículos, y restablece la vigencia del Capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo N° 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, fue posterior a la presentación de la acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, este Despacho debe arribar a las siguientes conclusiones:

1. Que las nuevas autoridades tradicionales, que fueron electas el domingo 14 de enero de 2018, dentro del pueblo Ngäbe Buglé para el periodo que comprende 2018-2023, fueron escogidas en ausencia de un marco jurídico que desarrollara el proceso electoral en esa Comarca;

2. Que en ese sentido el Tribunal Electoral no pudo ejercer sus atribuciones de organización electoral, específica sobre la materia, tal como lo establece el artículo 5 (numeral 2), en concordancia con el artículo 7 (numeral 6) de la Ley 5 de 9 de marzo de 2016, que establece que son funciones de esa entidad: *“Convocar y reglamentar el proceso electoral de las elecciones de las autoridades tradicionales de la comarca Ngäbe-Buglé , de conformidad con la Ley de la comarca y su Carta Orgánica”*, razón por la cual mediante comunicado, dejó consignada en ese momento, su posición de no participar en

la organización y supervisión de las elecciones programadas para el domingo 14 de enero de 2018, dentro del pueblo Ngäbe Buglé (Cfr. Gaceta Oficial Digital No.27986-A del jueves 10 de marzo de 2016);

3. Que para el 14 de enero de 2018, fecha en que se realizó la elección de las autoridades dentro del pueblo Ngäbe Buglé, la aplicación de lo dispuesto en Carta Orgánica Administrativa de la Comarca se encontraba en desuso; de allí que la autoridad competente en materia electoral no podía entregar las credenciales que acreditará las nueva autoridades electas en dicha comarca;

4. Por otro lado, el Ministerio de Gobierno, no tiene facultades legales para reconocer autoridades electas, ni tampoco emitir actas de toma de posesión.

5. Que producto de la nueva situación jurídica que dio como resultado el Decreto Ejecutivo Nº 256 de 14 de septiembre de 2021, hay que abrir un proceso electoral, convocado y reglamentado por el Tribunal Electoral, con el único propósito de elegir a los delegados, Caciques Generales, Regionales y Locales del pueblo Ngäbe Buglé y Campesino de la Comarca, tal como lo establece el artículo 39 del mencionada texto reglamentario, con lo que quedó subsanado el hecho que generó el vacío jurídico en materia de escogencia de las autoridades tradicionales, al haber sido restablecida la vigencia de las normas declaradas nulas por la Sala Tercera a través del Fallo de veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016).

V. En cuanto al supuesto silencio administrativo alegado por el demandante.

Por otro lado, tal como hemos señalado en párrafos anteriores, el actor demanda la *“omisión administrativa, la conducta en que incurre el Ministerio de Gobierno, al desconocer lo dispuesto por el Artículo 17 de la Ley 0 del 7 de marzo de 1997 y el Artículo 25 de la misma exerta (sic) jurídica”*, por lo que acude ante el Tribunal alegando el silencio administrativo, en que supuestamente ha incurrido la Administración (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Para tener claridad con el concepto de esta figura jurídica, en la doctrina, el autor Gustavo Penagos, lo define como: *“la falta de respuesta a una petición del administrado; puede tener lugar porque no responda, guarde silencio, responda extemporáneamente o no se notifique la decisión, situaciones que son arbitrarias por cuanto toda persona tiene derecho a obtener respuesta oportuna.”* (PENAGOS, Gustavo. El Silencio Administrativo, valor jurídico de sus efectos. Segunda Edición. Ediciones Doctrina y Ley LTDA. Página 5).

En ese mismo sentido, la doctrina también sostiene que la figura del silencio administrativo encuentra su explicación en la teoría de los actos presuntos, y en estos casos el ordenamiento jurídico presumiría la existencia de un acto.

De igual manera, el silencio administrativo es un fenómeno jurídico, revestido de gran relevancia e importancia, toda vez que la ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante la Sala Tercera de lo contencioso administrativo, cuando la Administración no responda a las solicitudes o recursos que originen actos recurribles ante esta jurisdicción, que ante ella se articulen por considerar la existencia de un agraviado.

Dentro de este contexto, el demandante para demostrar el alegado silencio administrativo, entre sus pretensiones, solicitó con fundamento en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, modificada la Ley 33 de 1946, que el Magistrado Sustanciador le requiera a la entidad demanda que confirme sino le ha dado respuesta a una serie de solicitudes presentadas ante el Ministerio de Gobierno (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, este Despacho estima que en este caso aún se configura el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, lo cierto es que, existía un vacío jurídico en materia de escogencia de las autoridades tradicionales, delegados y directivos de los distintos congresos en la Comarca Ngäbe Buglé, producto de la Sentencia de veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), emitida dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad, que declaró nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°.537 de 2 de junio de 2010, dio como resultado, que la Carta Orgánica fuera reformada

por acuerdo entre el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y el Congreso General.

Sin embargo, a fin de resguardar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N°194 de 25 de agosto de 1999, nombró una comité que estudiará y evaluará conjuntamente con la comisión del Congreso, las iniciativas de las reformas a la Carta Orgánica, y una vez consultado el proyecto de reformas se presentó al Órgano Ejecutivo para su debida sanción y promulgación, lo que dio como resultado la expedición del Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, que modifica, deroga artículos, y restablece la vigencia del Capítulo V del Título III del Decreto Ejecutivo N° 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, a fin de **abrir un proceso electoral, convocado y reglamentado por el Tribunal Electoral**, con el único propósito de elegir a los delegados, Caciques Generales, Regionales y Locales del pueblo Ngäbe Buglé y Campesino de la Comarca,.

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Ministerio de Gobierno**, al negar el reconocimiento y la toma de posesión de las autoridades electas de la Comarca Ngäbe Buglé proclamadas el 14 de enero de 2018, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley No.10 de 1997.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente: 743562021