



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

Se encuentran en este Despacho, pendientes de Decisión, las Demandas Contencioso-Administrativas de Nulidad acumuladas, interpuestas por el Licenciado **GUSTAVO ALFONSO PINZÓN VICTORIA**, quien actúa en su propio nombre y representación, e identificada con la Entrada N° 50552022; y, la presentada por el Licenciado Edwin Vargas, quien actúa en nombre y representación del señor **LIBORIO MIRANDA ABREGO**, e identificada con la Entrada N° 129752022, a fin que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, expedido por el Ministerio de Gobierno.

En ese sentido, mediante la actuación atacada se modifican y derogan artículos del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999, que adoptó la

Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, así como también se restablece la vigencia del Capítulo V de dicho Texto Normativo.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

Como se indicara en párrafos anteriores, la pretensión formulada en las Demandas por los accionantes, consiste en que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, emitido por el Ministerio de Gobierno.

De acuerdo a los apoderados judiciales de los demandantes, la actuación atacada viola los artículos 17, 25 y 60 de la Ley N°10 de 7 de marzo de 1997, "Por la cual se crea la Comarca Ngäbe-Buglé y se toman otras medidas"; el artículo 282 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, los numerales 1, 2 y 4 del artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

En primer término, se indica violado el artículo 17 de la Ley N° 10 de 1997, por considerar que, la actuación impugnada modificó la conformación del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, en la cantidad de miembros que lo integran, y suspendiendo los efectos del artículo 50 del Decreto Ejecutivo N° 194 de 1999, que señala que sus miembros serán escogidos mediante delegaciones por Corregimiento, a razón de uno (1) por cada cincuenta (50) habitantes.

Por otro lado, se denuncia la infracción del artículo 25 de la referida Ley N° 10 de 1997, señalándose que, en la reformada Carta Orgánica se le atribuye al Tribunal Electoral todo lo concerniente al Proceso Electoral de la Comarca Ngäbe-Buglé, a pesar que la disposición que se aduce vulnerada solamente indica que dicha Institución supervisará las elecciones.

De igual manera, se estima infringido el artículo 60 de la mencionada Ley N° 10 de 1997, que establece el mecanismo de reglamentación de la misma. En ese sentido, se indica que, el Ministerio de Gobierno incumplió el Debido Proceso

contemplado en la Ley N° 10 de 1997, toda vez que, el Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé no tuvo participación en las reformas a la Carta Orgánica; y, sin embargo, sí participaron otros actores ajenos al contenido de la disposición legal, como lo son el Tribunal Electoral y la Defensoría del Pueblo, entre otros.

Seguidamente, se considera violado el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999, mediante el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, señalándose básicamente que, el Ministerio de Gobierno vulneró el Principio de Autodeterminación del pueblo Ngäbe-Buglé, ya que debió prevalecer la participación del pueblo originario, a fin de obtener el consentimiento de la población comarcal en el desarrollo de las reformas a la Carta Orgánica.

Por otra parte, se denuncia la infracción de los numerales 1, 2 y 4 del artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que establece los vicios de nulidad en los Actos Administrativos.

Así, se indica que la actuación impugnada violó el Debido Proceso Legal, al no cumplir con los Procedimientos establecidos en el artículo 60 de la Ley N° 1997, al no contar con la participación del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, y los miembros que lo integran; y, por tanto, omitió trámites fundamentales establecidos previamente.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTRO DE GOBIERNO.

De las Demandas instauradas se corrió traslado al Ministro de Gobierno, para que rindiera un Informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante las Notas N° OAL-MG-06148-2022 de 6 de julio de 2022 y N° OAL-MG-06386-2022 de 19 de julio de 2022, visibles de fojas 95 a 97 y 210 a 212 del Expediente, respectivamente, y las cuales en su parte medular señalan lo siguiente:

“En ese sentido, debemos indicar que corresponde al Ministerio de Gobierno, de acuerdo a la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, que crea la Comarca Ngäbe-Buglé, desarrollar y reglamentar la misma, en conjunto

con el Congreso General y los diferentes grupos culturales residentes en la comarca, para la constitución de su Carta Orgánica.

Con base en lo anterior, mediante Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, se adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, modificada a través del Decreto Ejecutivo No. 537 de 2 de junio de 2010, el cual fue declarado nulo por ilegal, por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 28 de abril de 2016, generando un vacío jurídico en materia de escogencia de las autoridades tradicionales, delegados y directivos de los distintos congresos en la Comarca Ngäbe-Buglé, los cuales, no habían sido objeto de restablecimiento en lo que respecta a la estructura dentro de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca.

Cabe señalar, que el artículo 37 del Código Civil de la República de Panamá, establece lo siguiente:

Artículo 37:

‘... Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el 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’.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo 282 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, 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, el cual 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, el cual se efectuó en Llano Nopo, Corregimiento de Rokari, Distrito de Muná, Comarca Ngäbe-Buglé.

Posteriormente 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 de 2016, Ley Orgánica del Tribunal Electoral, que confiere a dicho Tribunal, atribución específica en materia de organización electoral, convocar y reglamentar el proceso electoral de la (sic) 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.

Por último, y en virtud al mandato popular expresado a través del Congreso y Grupos Culturales, se hizo imperativo establecer, a partir de la firma del Decreto Ejecutivo No. 256 de 14 de septiembre de 2021, ‘Que modifica y deroga artículos, se restablece la vigencia del artículo V del Título III del Decreto Ejecutivo No. 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’, un proceso electoral que llamara a escoger a las nuevas autoridades tradicionales, delegados y directivos de los distintos congresos, luego de seis (6) años de no poder celebrar comicios electorales en la Comarca ...”.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante las Vistas N° 1379 de 22 de agosto de 2022 y N° 1364 de 18 de agosto de 2022, visibles de fojas 98 a 107 y 213 a 220 del Expediente, el representante del Ministerio Público indicó que, toda vez que de las pruebas aportadas hasta el momento de presentación de su Vista Fiscal, no reposaban suficientes elementos probatorios, que demostrasen los hechos que servían de sustento a las pretensiones de los demandantes, el Concepto de la Procuraduría de la Administración quedaría supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria.

Cabe indicar que, posteriormente, al momento de presentar su Escrito de Alegatos, que reposa de fojas 269 a 281 del Expediente, el señor Procurador de la Administración estimó que, la actividad probatoria de los accionantes “no logró relevar la presunción de legalidad que reviste el acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada” lo planteado por éstos, razón por la cual, solicita a la Sala Tercera, que se declare la legalidad del Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, expedido por el Ministerio de Gobierno.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por la parte demandante.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de las Acciones Contencioso-Administrativas de Nulidad promovidas por el Licenciado **GUSTAVO ALFONSO PINZÓN VICTORIA**, quien actúa en su propio nombre y representación, y la presentada por el Licenciado Edwin Vargas, quien actúa en nombre y representación del señor **LIBORIO MIRANDA ABREGO**, con fundamento en lo

que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, los demandantes son personas naturales, que comparecen en defensa del interés general, en contra del Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, expedido por el Ministerio de Gobierno, circunstancia que los legitima para promover las Demandas examinadas.

Por su lado, el Ministerio de Gobierno es una Entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el Acto impugnado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en las Acciones bajo estudio.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad del Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, emitido por el Ministerio de Gobierno, mediante el cual se modifican y derogan artículos del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999, que adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, así como también se restablece la vigencia del Capítulo V de dicho Texto Normativo.

En ese sentido, como se indicara con anterioridad, los accionantes alegan básicamente que, con la actuación administrativa impugnada, la Autoridad propuso reformas a la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, sin convocar la participación del Congreso General de dicha Comarca, de conformidad a lo establecido en el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999.

En primer lugar, no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el Principio de Presunción de Legalidad

de los Actos Administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En ese sentido, debe recordarse que el Acto Administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad, expedida o celebrado por una Autoridad u Organismo Público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo. (numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000)

De esta forma, los Actos Administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración, para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos Actos Administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la Ley. Este Principio de Legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que establecen lo siguiente:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán ... **con apego al principio de estricta legalidad**”.

“Artículo 36. **Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente**, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos”. (lo resaltado es de la Sala Tercera)

De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que lo que se busca con el Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las Autoridades Públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese sentido, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, el Acto Administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

- a) Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución.
- b) Objeto; el cual debe ser lícito y físicamente posible.
- c) Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate.
- d) Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable.
- e) Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión.
- f) Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y
- g) Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la Presunción de Legalidad es “la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz”.¹

¹ **Resolución de 31 de julio de 2002**, dictada dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad propuesto por Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos, para que se declare nula, por ilegal, la

Ahora bien, la Jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que, la Presunción de Legalidad que ampara los Actos Administrativos es una Presunción *Iuris Tantum*, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario”.²

En cuanto al concepto de Presunción Legal, la propia Ley N° 38 de 2000, lo define en el numeral 77 de su artículo 201, de la siguiente forma:

“Artículo 201.

...

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)”. (lo resaltado es de la Sala)

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la Presunción de Legalidad, el autor español **LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ**, ha indicado que la misma “consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta es *iuris tantum* ...”.³

En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite, mediante Resolución Judicial definitiva la ilegalidad del Acto Administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la Presunción de Legalidad que atañe a los Actos Administrativos no es absoluta, y,

Resolución N° 14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias.

² **Sentencia de 19 de septiembre de 2000**, dictada dentro del Proceso Contencioso Administrativo promovido por Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá.

³ **RIASCOS GÓMEZ**, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235

por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (*Presunción Iuris Tantum*).

Ahora bien, esta Corporación de Justicia observa que los demandantes aducen la violación de los artículos 17, 25 y 60 de la Ley N°10 de 7 de marzo de 1997, "Por la cual se crea la Comarca Ngäbe-Buglé y se toman otras medidas"; el artículo 282 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, los numerales 1, 2 y 4 del artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

En primer lugar, se indica violado el artículo 17 de la Ley N° 10 de 1997, que señala que el Estado reconoce al Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, como el máximo órgano de expresión y decisión del pueblo originario.

La disposición legal en mención establece lo siguiente:

"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 ngobe-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".

En ese sentido, los demandantes indican que la actuación impugnada modificó la conformación del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, en la cantidad de miembros que lo integran; lo cual, a criterio de este Tribunal, en ninguna forma desconoce la jerarquía del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, lo cual es distinto de la conformación de dicha Corporación, a que hace referencia la parte actora, y máxime tomando en consideración que la última frase de la disposición que se aduce vulnerada señala que **la organización y funcionamiento del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, se regirá por la normativa que emane, entre otras, de la Carta Orgánica Administrativa.**

Por otra parte, los accionantes denuncian la infracción del artículo 25 de la Ley N° 10 de 1997, señalándose que, las reformas a la Carta Orgánica introducidas a través del Acto atacado, le atribuyen al Tribunal Electoral todo lo

concerniente al Proceso Electoral en la Comarca Ngäbe-Buglé, a pesar que la disposición que se aduce vulnerada solamente indica que dicha Institución supervisará las elecciones.

En este punto, resulta conveniente hacer mención del contenido del artículo 25 de la Ley N° 10 de 1997. La norma legal en comento señala lo siguiente:

“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”.

La Corte, al adentrarse en el análisis del cargo de ilegalidad imputado, observa que el mismo no prospera, toda vez que, la propia Ley Orgánica del Tribunal Electoral, contenida en la Ley N° 5 de 2016, establece como una de las funciones en materia de organización electoral de dicha Institución, “el 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” (numeral 6 del artículo 7), circunstancia que legitima la participación del Tribunal Electoral en la organización de las actividades electorales del pueblo originario, con miras a escoger a las Autoridades que los representen, sin desconocer el Procedimiento democrático establecido en la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé.

Por otra parte, los actores denuncian la transgresión del artículo 60 de la Ley N°10 de 1997; el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999; y, los numerales 1, 2 y 4 del artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000. Cabe destacar que, los planteamientos de ilegalidad en cuestión giran en términos generales sobre el mismo concepto de infracción, por lo cual, esta Superioridad examinará dichas normativas de forma conjunta.

Las normas mencionadas estipulan lo siguiente:

“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.”

“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 consensuado el proyecto de reforma será presentado al Órgano Ejecutivo para su debida sanción y promulgación.”

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así este expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridad incompetentes;
3. ...
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; ...”.

Así, señalan los demandantes que el Ministerio de Gobierno no convocó al Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, para proponer iniciativas y/o consensuar las reformas a la Carta Orgánica Administrativa, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°194 de 25 de agosto de 1999.

Por razón de ello, estiman que, la actuación atacada violó el Debido Proceso, al no cumplirse con los Procedimientos establecidos en el artículo 60 de la Ley N°10 de 1997, y el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N° 194 de 1999.

En este punto y como aproximación al tema traído al estudio de la Sala Tercera, corresponde señalar que, mediante la Ley N° 10 de 7 de marzo de 1997, se creó la Comarca Ngäbe-Buglé. En adición, se estatuyó que la referida normativa, sería desarrollada y reglamentada a través de la Carta Orgánica, la cual, a su vez, sería elaborada por el Ministerio de Gobierno, conjuntamente con el Congreso General del pueblo originario, representado por los distintos grupos

culturales residentes en el área Comarcal y, que posteriormente pasaría para su aprobación mediante Decreto del Órgano Ejecutivo.

En ese sentido, el Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto 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.

Posteriormente el mencionado Decreto Ejecutivo N° 194 de 1999, fue reformado, mediante el Decreto Ejecutivo N° 537 de 2 de junio de 2010, por el cual, se modificaron artículos, se adicionaron otros y, se derogó en su totalidad el Capítulo V, del Título III, "Del Proceso Electoral en la Comarca."

Cabe mencionar, además, que producto de una Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad, esta Corporación de Justicia, mediante la **Sentencia de 28 de abril de 2016**, declaró nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°537 de 2010 antes referido.

Es preciso destacar que, en dicho Pronunciamiento, la Sala Tercera concluyó que la actuación impugnada se encontraba viciada de ilegalidad, toda vez que, las reformas adoptadas mediante el Decreto Ejecutivo N°537 de 2010, "no se realizaron conforme a lo dispuesto en la Ley 10 de 7 de marzo de 1997 y en la Carta Orgánica, ya que no hubo la participación de la Comisión nombrada por el Congreso General, y obviamente no se cumplió con el estudio, evaluación y elaboración conjunta entre el Ministerio de Gobierno y el Congreso General que la norma dispone, y tampoco hay constancia de la Consulta realizadas del proyecto de reforma, antes de su presentación al Órgano Ejecutivo".

Como se observa, en aquella oportunidad, la Demanda de Nulidad ensayada planteaba motivaciones similares a las propuestas en la Acción Contencioso-Administrativa bajo examen, circunstancia que obliga a esta Superioridad a verificar si se configuran los cargos de ilegalidad alegados.

En ese sentido, debe indicarse que, luego de evaluar el caudal probatorio allegado al Proceso bajo estudio, las pruebas formalmente admitidas en su

momento por el Magistrado Sustanciador, así como el Informe de Conducta rendido por la Autoridad demandada, la Sala Tercera estimó necesario dictar un Auto de Mejor Proveer, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley N° 135 de 1943, que permitiera a esta Corporación de Justicia arribar a una conclusión final sobre la legalidad de la actuación atacada.

De esta forma, mediante la **Resolución de 23 de mayo de 2023**, la Sala Tercera solicitó al Ministerio de Gobierno, remitiera copia autenticada del Expediente Administrativo contentivo del Procedimiento adelantado por dicha Entidad Pública, para la modificación del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999, que adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, y que concluyó con la expedición del Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, emitido por el Ministerio de Gobierno.

Cabe indicar que, a través de la Nota N° OAL-MG872-2023 de 20 de junio de 2023, visible a foja 289 del Expediente, la Directora de la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno remitió copias del Proceso de Consultas de la Reforma a la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, que recogen las actuaciones de los distintos actores involucrados.

Ahora bien, este Tribunal advierte que, de las constancias allegadas al Proceso por la Autoridad demandada, se observan, entre otros documentos, la Resolución N° 017-R-016 de 8 de marzo de 2021, expedida por el Ministerio de Gobierno, mediante la cual se designa la Comisión que estudiará y evaluará las reformas parciales a la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé. (fojas 49 a 51 del Expediente remitido por el Ministerio de Gobierno)

En ese sentido, la mencionada Resolución N° 017-R-016 de 8 de marzo de 2021 indica textualmente lo siguiente:

“... ”

Que el Decreto Ejecutivo No. 537 de 2 de junio de 2010, que modificó parcialmente el Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, en material de elecciones de las autoridades tradicionales, fue declarado nulo por ilegal por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el 28 de abril de 2016.

Que la Resolución No. 1 de 7 de junio de 2016, emitida por el Congreso General Ngäbe-Buglé, señala en su parte resolutive los siguientes: Designar a la Comisión

Especial denominada 'Comisión Modificadora de la Carta Orgánica Administrativa' de la Comarca Ngäbe-Buglé y hacer extensiva dicha Comisión al Órgano Ejecutivo.

Que la Resolución Única de 19 de mayo de 2018, del Congreso General Ngäbe-Buglé, advierte en su resuelto primero lo siguiente: hacer de conocimiento público, que el Congreso General designa una comisión especial de revisión de la reforma a la Carta Orgánica aprobada mediante el Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, por el pleno del Congreso General Ngäbe-Buglé, en el VII Congreso General Ordinario en la comunidad de Bahía Azul, y ratificado en el VIII Congreso Ordinario en la comunidad de Boca Balsa, que fue analizado en el Encuentro Interregional de Dirigentes en Pueblo Mesa, para lo cual se designaron las comisiones respectivas para atender y dar seguimiento a las propuestas de reforma.

Que la declaratoria de nulidad por ilegal del Decreto Ejecutivo No. 537 de 2 de junio de 2010, ha generado incertidumbre jurídica en materia de elecciones de las autoridades tradicionales en la Comarca Ngäbe-Buglé.

Que en consecuencia no se ha podido realizar elecciones en la comarca Ngäbe-Buglé en las condiciones y tiempo que establece la Ley y la Carta Orgánica.

RESUELVE:

PRIMERO: Instalar y convocar a la Comisión que estudiará y evaluará las reformas parciales a la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé, conformada por los siguientes comisionados: ...".

Así, de fojas 148 a 152 de la documentación aportada por el Ministerio de Gobierno, reposan la Resolución N° 1 de 7 de junio de 2016, así como la Resolución Única de 19 de mayo de 2018, ambas emitidas por el Congreso General Ngäbe-Buglé - a las que se refiere la Resolución N° 017-R-016 de 8 de marzo de 2021, expedida por el Ministerio de Gobierno-, que sustentan que en el inicio del Proceso de Reformas a la Carta Orgánica Administrativa de dicho pueblo originario, el Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé (en su calidad de máximo organismo normativo y de decisión del pueblo comarcal), designó sus representantes para participar en la revisión de las propuestas de reforma a la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé.

En ese sentido, de una revisión atenta del contenido de las mencionadas Resolución N° 1 de 7 de junio de 2016 y la Resolución Única de 19 de mayo de 2018, se advierte que, los representantes designados por el Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé en dichas Resoluciones, fueron igualmente nombrados en la Comisión instalada por la Autoridad demandada, para la revisión y evaluación de las propuestas de reforma en mención, tal es el caso de los señores Chondo Tugrí, Emilio Venado, Elmon Vejerano, Alberto Montezuma, Diomedes Virola y Máximo Jiménez, **Comisionados que incluso suscribieron el Proyecto**

modificatorio de la Carta Orgánica Administrativa del pueblo originario, adoptado al final de las evaluaciones y consultas, como se observa de fojas 223 a 224 de la documentación remitida a este Tribunal por el Ministerio de Gobierno.

Por razón de ello, esta Superioridad concluye que, como lo indicara la Autoridad demandada en el Informe explicativo de su actuación, aportado mediante las Notas N° OAL-MG-06148-2022 de 6 de julio de 2022 y N° OAL-MG-06386-2022 de 19 de julio de 2022, el Ministerio de Gobierno designó la Comisión para la evaluación de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, previa consulta y consenso con el Congreso General de la referida área comarcal, por lo cual no se comparten los planteamientos de los accionantes, que señalan que no se contó con la participación de la Comisión, que debía ser designada por el Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé.

Finalmente, la Sala Tercera observa que, de fojas 247 a 249 del Expediente, reposa la Diligencia de Ratificación rendida por el señor Demecio Case, quien señala que, en su condición de Presidente del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé, en distintas oportunidades objetó las propuestas de modificación a la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, por las violaciones al Procedimiento establecido en el artículo 282 del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999.

Ahora bien, es importante resaltar que, no le es dable a este Tribunal darle mérito probatorio a la mencionada Diligencia de Ratificación, tomando en consideración que, en el Proceso de Nulidad bajo estudio, no se ha acreditado - en debida forma- la legitimidad del señor Demecio Case, quien aduce tener la condición de Presidente del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé.

Por razón de las circunstancias anteriores, y luego de un análisis sereno de las constancias allegadas al Proceso, esta Corporación de Justicia concluye que, los demandantes, que son quienes soportan la carga de la prueba para desvirtuar la Presunción de Legalidad del Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de

2021, de acuerdo al artículo 784 del Código Judicial, no ofrecieron los elementos de juicio, claros y relevantes que permitieran cuestionar la documentación allegada al Proceso por parte del Ministerio de Gobierno, y que permiten arribar a la razonable conclusión que el Procedimiento de reformas a la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, contó con la participación de los miembros designados por el Congreso General del mencionado pueblo originario, por lo cual lo procedente es que se desestime la ilegalidad del Acto acusado.

Por último, es relevante señalar que, las reformas a la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé, contenidas en la actuación impugnada, persiguen la reglamentación del Proceso Electoral en la mencionada Comarca, ante el vacío normativo existente en la actualidad, que ha impedido la realización de las elecciones en la misma, y tomando en consideración que las elecciones constituyen el mecanismo democrático para designar a las autoridades tradicionales que representen al pueblo originario.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto Ejecutivo N° 256 de 14 de septiembre de 2021, expedido por el Ministerio de Gobierno.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 14 DE Septiembre

DE 20 23 A LAS 2:04 DE LA Tarde

A Procurador de la Administración

[Firma]
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. _____ en lugar visible de la
Secretaría a las _____ de la _____
de hoy _____ de 20 _____

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2791 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 12 de Septiembre de 20 23

[Firma]
SECRETARIA