

261

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



## ÓRGANO JUDICIAL

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

## SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL



Panamá, veintidós (22) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

## VISTOS:

El Licenciado Edilberto Montezuma Cueva, actuando en nombre y representación de **COORDINADORA DE ESPERANZA NGOBE-BUGLE (CEN)**, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad con la finalidad de que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017**, expedida por la Junta Comunal del Corregimiento de Cerro Banco, provincia de Chiriquí.

La Demanda en referencia fue admitida mediante Resolución de 18 de enero de 2023, en la cual se dispuso correr los traslados correspondientes al Honorable Representante de la Junta Comunal de Cerro Banco, para lo cual se libró el Despacho respectivo al Juzgado Municipal Mixto de Besiko, en la Comarca Ngäbe-Bugle y, por otra parte, a la Procuraduría de la Administración. (Cfr. f. 66 del expediente judicial).

**I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO** (Cfr. fs. 46-48 del expediente judicial).

El acto administrativo cuya ilegalidad ha sido demandada por la accionante es la **Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017**, expedida por la Junta Comunal del Corregimiento de Cerro Banco, provincia de Chiriquí, que dispone lo siguiente:

262

**"PRIMERO:** Declarar como propiedad de la Junta Comunal el globo de terreno de aproximadamente 3 hectáreas; el cual fue Aprobado y sustentado por mayorías de los presente (sic) en consulta ciudadana realizada el día 29 de mayo de 2017, en este corregimiento.

**SEGUNDO:** Autorizar a ingeniería Municipal Besiko a fin de que haga un levantamiento de estudio de agrimensura, toda vez que dicho predio será destinada para la futura de sede de extensión universitaria de la Unachi y para otra (sic) instituciones en el futuro.

**TERCERO:** Autorizar la comisión Pro-Universidad de la extensión universitaria de la UNACHI quienes puedan canalizar recurso ya sea por donaciones o por otro medio, contribuciones, de ciudadanías en general e instituciones estatales para lograr la consecución del objetivo este proyecto.

**CUARTO:** Que con apego a la norma y al reglamento interno, la junta comunal como propietaria de este terreno podrá disponer la distribución del mismo para la construcción de la oficina de otras instituciones estatales que requieras (sic) una donación en el futuro."

## II. LOS HECHOS DE LA DEMANDA (Cfr. fs. 4-9 del expediente judicial).

En el libelo de demanda, el apoderado judicial ha indicado en cuanto a hechos y omisiones en relación al acto impugnado, lo siguiente:

-El representante de la Junta Comunal de Cerro Banco declaró en el acto impugnado la propiedad de la Junta Comunal sobre un globo de terreno de tres (3) hectáreas, propiedad que le pertenecía a organización denominada Coordinadora Esperanza Ngobe-Bugle (CEN).

-Resalta que la Junta Comunal estableció en dicha actuación que el predio será destinado "...para la futura de sede de extensión universitaria de la Unachi y para otra (sic) instituciones en el futuro."

-La Junta Comunal a través de la construcción de cercas perimetrales privó a la Coordinadora Esperanza Ngobe-Bugle (CEN) de las tres (3) hectáreas que le pertenecían en desconocimiento de la ley del año 2017.

-El Municipio de Besiko adjudicó mediante licitación el proyecto para construir la cerca perimetral de cien (100) metros, limitando la propiedad de su representada.



-Las tres (3) hectáreas declaradas propiedad de la Junta Comunal están dentro de las seis tres cuartas ( $6 \frac{3}{4}$ ) hectáreas que pertenecían a la organización Aceichis, que se la había donado ante la Corregiduría de Cerro Banco en el año 1993.

-La organización Aceichis por contrato de donación traspasó las seis tres cuartas ( $6 \frac{3}{4}$ ) hectáreas de esa tierra a su representada el 20 de enero de 1999.

-Señala que la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública no establece que la Junta Comunal tenga atribuciones de declarar, adjudicar o expropiar lotes de terreno en la Comarca Ngäbe-Buglé.

-Manifiesta que la Junta Comunal de Cerro Banco, en abuso de su poder usurpó atribuciones que son propias de los congresos locales, regionales y general al adjudicar esa propiedad sin seguir el trámite consignado en la ley.

-Refiere que la Comarca Ngäbe-Buglé fue creada por Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, que establece en su artículo 12 que el Estado y las autoridades indígenas respetaran el uso de las tierras privadas, derechos posesorios indígenas y no indígenas, así como también que el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, que adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé es regulatorio de la propiedad de la tierra en dicha comarca.

-Infiere que en la Comarca Ngäbe-Buglé de acuerdo al mencionado decreto ejecutivo, se pueden transmitir los derechos posesorios entre vivos, por permuta, donación, por compra venta o por abandono y por acto de adjudicación realizado ante el Congreso, por lo que la Junta Comunal de Cerro Banco no utilizó ninguno de los procedimientos para traspasar los derechos posesorios, concediéndose atribuciones que no son propias de la Junta Comunal ya que no es competente para declarar que es propietaria de las tres (3) hectáreas de terreno que le pertenecían a su representada y el decreto reglamentario dispone que es nulo todo traspaso o transmisión de la propiedad de la tierra si contraviene la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997.

-Expresa que su representada nunca le traspasó a la Junta Comunal de Cerro Banco en venta, donación o permuta las tres (3) hectáreas de terreno conforme la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997 y el decreto ejecutivo reglamentario en referencia.





264

-Declarar la propiedad de la tierra para una obra social y privada dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé le corresponde al Congreso General, Regional y Local de acuerdo a la categoría de espacio en virtud del Decreto Ejecutivo Reglamentario 194 de 1999.

-El acto impugnado que fue emitido por el representante de la Junta Comunal de Cerro Banco fue aprobado y sustentado en una consulta ciudadana realizada el día 29 de mayo de 2017, viola la Constitución y la ley.

-Concluye la exposición de sus hechos aludiendo al derecho internacional de los pueblos indígenas, el cual le fue vulnerado de forma arbitraria a su representada por la Junta Comunal de Cerro Banco al no reconocer que tenía derecho sobre la tierra ocupada desde 1993, y al no cumplir con los procedimientos legales, violentando con esta actuación la autonomía del Congreso Ngäbe-Bugle y de normas internacionales.

## II. NORMAS QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

(Cfr. fs. 10-17 del expediente judicial).

A criterio del activador judicial, la autoridad demandada al emitir la Resolución impugnada, ha violado las siguientes disposiciones legales:

**1. El artículo 9 de la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, que dispone taxativamente lo siguiente:**

*"Artículo 9. Las tierras delimitadas mediante esta Ley, constituyen propiedad colectiva de la Comarca Ngöbe-Buglé, con el objeto de lograr el bienestar cultural, económico y social de su población; por lo tanto, se prohíbe la apropiación privada y enajenación de dichas tierras a cualquier título. Los modos de transmisión, adquisición y modalidades de uso y goce de la propiedad, se realizarán conforme a las normas y prácticas colectivas del pueblo ngöbebuglé.*

*Se reconocen los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios, certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Las personas que ostenten dichos derechos posesorios, podrán adquirir títulos de propiedad sobre esas tierras." (Lo resaltado y subrayado es de la accionante).*





265

5

En cuanto el concepto de violación de este artículo expresa el letrado que la resolución impugnada lo ha infringido de modo directo por omisión, en el sentido que el representante de la Junta Comunal de Cerro Banco no reparó en los modos de transmisión y adquisición de una propiedad que se encuentran dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, no siguiendo los procedimientos legales e incurriendo en una usurpación de las atribuciones del Congreso General, Regional y Local de la Comarca.

En esa línea de pensamiento indica que existe un grave perjuicio para el pueblo Ngäbe-Buglé al haberse adquirido una propiedad por la propia Junta Comunal de Cerro Banco para sí misma, con el fin de destinarla a una obra social sin reparar en ningún parámetro legal de la Comarca para adquirir una propiedad para una obra de interés público o privado, de conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999,

La actuación que se censura por parte de la Junta Comunal de Cerro Banco respecto a esta adquisición de tres (3) hectáreas de terreno, aparte de violentar los modos de transmisión de la propiedad, la entidad demandado desconoció el hecho que dichos terrenos le pertenecen a la accionante como organización, incurriendo la Junta Comunal de Cerro Banco en una arbitrariedad al no observar el trámite legal correspondiente.

Argumenta también su disconformidad en cuanto a que la actuación demandada reviste un vicio de nulidad en atención al artículo 38 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, al indicar que toda transacción o transmisión realizada en contravención a la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, relativa a la propiedad privada o derechos posesorios, será nula.

Ultima en cuanto a este cargo de ilegalidad que se ha configurado una nulidad absoluta del acto demandado al este vulnerar procedimientos legales de la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997 y el Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999.



**2. El Artículo 34 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca NGOBE-BUGLE, que es del tenor siguiente:**

*“Artículo 34: Por razón de la propiedad colectiva y su régimen especial, la adjudicación de lotes para la ejecución de obras públicas o privadas de carácter social o de otra naturaleza serán aprobados por el Congreso General, los Congresos Regionales y Locales según la categoría de espacio necesario para la instalación de la obra. Una vez aprobada, el manejo administrativo estará a cargo de las respectivas autoridades, según sea el caso, en coordinación con los directivos de los congresos.”*

El apoderado judicial sostiene en cuanto a esta infracción una violación directa por omisión, estimando que se dejó de aplicar la norma legal citada al no haber reparo por parte de la Junta Comunal de Cerro Banco en el procedimiento legal para adjudicar lotes para la ejecución de obras públicas y privadas dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé.

Arguye en este orden de ideas, que la Junta Comunal de Cerro Banco se tomó atribuciones que no le competían, puesto que la adjudicación de dichos lotes debió ser aprobada por el Congreso General, Congresos Regionales y Locales según la categoría de espacio para la instalación de la obra.

Por consiguiente, la actuación demandada al ser contradictoria con el proceso legal denota una nulidad absoluta a la luz del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y del artículo 34 del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, ya que la autoridad emitió un acto sin tener competencia, ocasionando un perjuicio a la autonomía del pueblo Ngäbe-Bugle colectiva e individualmente al no haberse cumplido el trámite de transmisión de la propiedad de la tierra con anuencia y aprobación de las autoridades comarcales, lo que constituye la expresión directa de los Congresos Ngäbe-Bugle.

**3. El numeral 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá, mediante Ley No. 156 de 28 de octubre de 1977, que señala expresamente:**

*“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada.*



267

1. *Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*
2. *Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*
3. *Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.*" (Lo resaltado y subrayado es de la accionante).



En cuanto a este artículo plantea una violación directa por omisión de forma que, al ser proferida la resolución impugnada por el representante de la Junta Comunal de Cerro Banco, se privó parcialmente a su representada de su propiedad desconociendo el trámite legal, por lo que esta fue despojada de su tierra, por una autoridad sin competencia y sin advertir el proceso legal, resultando la adjudicación de dicha tierra de manera ilegal a la propia Junta Comunal de Cerro Banco, construyendo un cerco perimetral con alambre de ciclón para que nadie pueda ingresar al terreno, como una restricción, vulnerando así también el artículo 1 de la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1999 y el artículo 34 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999 para los territorios de la Comarca Ngäbe-Buglé que van a ser destinados a obras sociales.

Fundamenta el cargo endilgado en que en la Comarca Ngäbe-Buglé, el Congreso General, Regional y Local son los que pueden adjudicar lotes de tierras para obras sociales no una Junta Comunal como ha ocurrido en este caso con las tres (3) hectáreas dadas en propiedad a esta, siendo esta actuación nula e ilegal al haberse emitido por una autoridad no competente y desconociendo el procedimiento legal.

Señala que la actuación por parte de la Junta Comunal de Cerro Banco de restringir la entrada al terreno con una cerca perimetral no era necesaria ya que no se realizaron los trámites para poseer las tres (3) hectáreas, por lo que no existe otra forma de adquirir el derecho a la propiedad por parte de dicha entidad, al no demostrarse que es para un fin social, siendo la medida contraria al interés particular.

Finaliza sus alegaciones haciendo una referencia a que el artículo 4 de la Constitución obliga al Estado panameño a acatar la Convención Americana de Derechos



Humanos en la cual se consagra el derecho a la propiedad privada, por lo que todas las autoridades estatales deben respetar dicha Convención y la Constitución Política de Panamá, que en su artículo 127, establece la protección de la propiedad privada de los particulares y la propiedad colectiva de los pueblos indígenas de Panamá.



### III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA. (Cfr. f. 79 del expediente judicial).

El honorable representante del corregimiento de Cerro Banco, rindió informe explicativo de conducta, mediante escrito de 8 de marzo de 2023, estableciendo particularmente lo siguiente:

- La Junta Comunal de Cerro Banco, la Comunidad y el señor Máximo Miranda quien fungió como representante en el período 2014-2018, decidieron emitir la Resolución N° 7 de 29 de mayo de 2017, ya que hubo un incumplimiento del Acuerdo de 1 de septiembre de 1993, entre el Corregidor de turno del Corregimiento de Cerro Banco y el señor Enrique Palacios, los directivos de la Junta Comunal y la Comunidad.
- Al incumplirse el Acuerdo mencionado, por la Coordinadora Esperanza Ngobe-Bugle (CEN), la comunidad exigió la devolución de los terrenos para realizar otras actividades para bien de todos ya que en catorce (14) años no cumplieron como organización ante una donación de dinero que se gestionó a través de una ONG de España y el Reverendo Manuel Kut para que en el corregimiento de Cerro Banco se capacitaran a los habitantes en ebanistería, mecánica de vehículos, reforestación y viveros de árboles frutales.
- De allí surge que, quien fuera representante de la Junta Comunal Francisco Palacio y la Comunidad de Cerro Banco, le cedieran un terreno de tres (3) hectáreas a la Coordinadora Esperanza Ngobe-Bugle (CEN) para que esgrimiesen la estructura para realizar la actividad de capacitación.
- La capacitación llevada a cabo solo tuvo lugar en cuanto a la creación de viveros con participación de técnicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA),

269

mas de ninguna otra de las actividades detalladas para esta iniciativa de capacitación en la comunidad.

- La Coordinadora Esperanza Ngobe-Bugle (CEN) dispuso la compra de materiales como zinc, alambre de púas, cuerdas, moto sierra los cuales fueron trasladados por la comunidad, materiales que después el señor Tomás Olave como presidente de la Coordinadora Esperanza Ngobe Bugle (CEN) distribuyó dejando a la comunidad sin esperanza de tener una mejor calidad de vida.



#### IV. CONCEPTO POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

(Cfr. fs. 118-136 y 185-191 del expediente judicial).

El Procurador de la Administración primeramente mediante Vista No. 1833 de 6 de octubre de 2023, con la finalidad de emitir concepto, en interés de la ley, respecto a la controversia jurídica presentada, advierte una serie de inconsistencias en el contenido de las piezas procesales que hasta ese momento reposaban en el expediente de marras, principalmente en cuanto a las certificaciones emitidas por el Cacique Regional Nedrini del año 2018 y del año 2021, la Nota del Cacique Local de Besikö de 21 de diciembre de 2020, y la certificación del corregidor de Cerro Banco del 1 de septiembre de 1993.

Ante esa realidad, supedita la emisión de su concepto a la etapa probatoria del proceso, ya que se requieren elementos probatorios que permitan verificar las hectáreas del terreno, si el terreno forma parte o no de las tierras de la Comarca Ngäbe-Bugle, si el terreno fue traspasado o no a una Asociación Coordinadora la Esperanza Indígena de Chiriquí (ACEICHI) o la Coordinadora Esperanza Ngobe-Bugle (CEN), considerando que ante la ausencia de constancia probatoria registral del terreno en cuestión, no puede emitir un concepto legal sobre el acto acusado de ilegal.

Evacuada la etapa probatoria, el representante del Ministerio Público suscribe la Vista Número 363 de 28 de febrero de 2024, en donde emite concepto solicitando que se declare que es ilegal el acto demandado, al comprobarse que prosperan los cargos de ilegalidad presentados por la demandante, así como también una vulneración a los

270

10

artículos 34 y 52 (numeral 1) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, sobre el principio de legalidad y al haberse incurrido en una nulidad absoluta al emitir el acto administrativo demandado.

Al respecto, señala las siguientes consideraciones:

- Que la parte accionante del proceso solicitó por Nota CAU-512-663112, al Director Regional de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras en la provincia de Chiriquí que certificara si la Junta Comunal de Cerro Banco era o no la propietaria del globo de terreno adjudicado en el acto impugnado, a lo que dicha entidad estatal le manifestó mediante Nota DNTlyBM-ECNB-101-2023 de 18 de diciembre de 2023, que no mantenía dicha información al no haber proceso alguno al respecto, por lo que le recomendó acudir a las Autoridades Tradicionales y Administrativas del área de la Comarca.

-Que el Jefe Inmediato de Cerro Banco y el Cacique Regional de Nedrini, de la Comarca Ngäbe-Bugle, en el distrito de Besiko, indicaron a través de certificaciones que la Junta Comunal de Cerro Banco no es la propietaria ni dueña del terreno objeto de la controversia con la accionante de esta Demanda, y esta última autoridad comarcal le reconoció a la accionante la titularidad de las tres (3) hectáreas de dicho terreno.

## V. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidas las etapas procesales establecidas por la Ley y en acatamiento al mandato del artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones contencioso administrativas de nulidad como la ensayada.

Para dar lugar al examen de legalidad del acto que se censura de ilegal, la Sala tendrá en consideración lo expresado en los capítulos anteriores en lo que concierne a los cargos de violación a las disposiciones legales vigentes que han sido advertidos por





271

el apoderado judicial de la accionante, el informe de conducta rendido por la autoridad demandada, el concepto legal de la actuación dado por el Procurador de la Administración, así como el material probatorio incorporado al proceso a través del Auto de Pruebas N° 32 de 10 de enero de 2024, a fin de emitir una decisión dentro de la presente causa.

A efectos del análisis de legalidad, se tiene que el mismo recaerá sobre la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, emitida por la Junta Comunal de Cerro Banco, del Distrito de Besiko dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, por la cual se resolvió declarar como propietaria de un globo de terreno de tres (3) hectáreas a la Junta Comunal de Cerro Banco, lo cual fue aprobado a través de una consulta ciudadana realizada el 29 de mayo de 2017, en el corregimiento de Cerro Banco.

En el acto administrativo en cuestión, se dispuso igualmente autorizar a Ingeniería Municipal del Distrito de Besiko para que levantara un estudio de agrimensura, ya que el terreno está destinado para la futura sede de extensión de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), por lo que autoriza a la comisión Pro-Universidad de la extensión universitaria de esa casa de estudios a que destine recursos en forma de donaciones, contribuciones u otros por parte de la ciudadanía o instituciones estatales para lograr el proyecto.

De igual manera se dispuso que la Junta Comunal podrá en calidad de propietaria del globo de terreno en cuestión, distribuir el mismo para la construcción de oficinas de otras instituciones estatales.

La Coordinadora Esperanza Ngobe-Bugle (CEN) como promotora de la presente acción de Nulidad ha conducido su petición en que se declare la nulidad de la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, emitida por la Junta Comunal de Cerro Banco, del Distrito de Besiko dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, fundamentando a través de su apoderado judicial, que el acto administrativo infringe el artículo 9 de la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, *"Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas"* el



Zfz

artículo 34 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, "Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé" y el numeral 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977.

Los cargos de ilegalidad advertidos por la accionante yacen en que la Junta Comunal de Cerro Banco al emitir la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, no consideró que para efectuarse la transmisión de las tierras en la Comarca Ngäbe-Buglé, existen modalidades para tal fin, de acuerdo a las normas y prácticas colectivas del pueblo Ngäbe-Buglé, como se determinó en el artículo 9 de la Ley No. 19 de 7 de marzo de 1997, y que existe un procedimiento especial regulado en el Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, para la adquisición de una propiedad en la Comarca con el fin de destinarla a una obra de interés público o privado.

En ese sentido, ha consignado medularmente en su Demanda que la Junta Comunal de Cerro Banco dictó la resolución impugnada sin tener competencia para ello ya que en atención al artículo 34 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, contenido de la Carta Orgánica de la Comarca Orgánica, vigente al momento en que se profirió la actuación, prevé que, a razón de la propiedad colectiva y su régimen especial, la adjudicación de lotes para la ejecución de obras de carácter público o privado deberá ser aprobada por el Congreso General, los Congresos Regionales y Locales, según el espacio requerido, por lo que ha expresado que la Junta Comunal de Cerro Banco usurpó atribuciones sin tener competencia para ello, ocasionando que se genere la nulidad del acto demandado.

Asimismo, la organización denominada Coordinadora de Esperanza Ngobe-Bugle (CEN) a través de apoderado judicial ha atribuido una violación de su derecho a la propiedad privada puesto que las tres (3) hectáreas de terreno que se adjudicó para sí la Junta Comunal de Cerro Banco para destinarlo como obra social a través de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), desconoce que le pertenecían desde el



273

13

año 1993, a la mencionada organización como resultado de una donación realizada por las autoridades municipales y comarcales.

En atención a lo hasta aquí expuesto, se tiene que el marco conceptual y legal en el que se adscribe el presente análisis de legalidad gira en torno al contenido de las normas legales y reglamentarias que regulan los actos de transmisión de la tierra dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, teniendo en cuenta el material probatorio que se ha admitido en este proceso, en vista que la disconformidad que ha presentado la accionante respecto a la adjudicación del globo de terreno de la Junta Comunal para sí, que ha sido declarada en el acto que se impugna de ilegal, es precisamente sobre un terreno que se ubica dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, teniendo como justificación un proyecto de interés social que se llevará a cabo con la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI).

A su vez, del contenido de la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, se desprende claramente una actuación declarativa sobre la propiedad de un globo de terreno de aproximadamente tres (3) hectáreas, con la siguiente colindancia: al Norte: con Sabina Bejerano y Familia; al Sur: Predio Comunal; al Este: con parte de la Finca que ocupa el señor Marcelino Bejerano; al Oeste: con camino que conduce a calabacito.

Respecto a la localización de estos terrenos, debemos considerar lo señalado en la Nota DNTIyBM-ECNB-101-2023 de 18 de diciembre de 2023, visible a foja 162 del expediente judicial, por parte del Departamento de Tierras Indígenas y Bienes Municipales Comarca Gnobé Buglé y Naso Tjerdi, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, respecto al globo de terreno ubicado dentro de la colindancia referida en líneas anteriores, no consta que haya algún proceso o información contenida en expedientes de esa entidad, por lo que sugieren investigar respecto a si la Junta Comunal de Cerro Banco es propietaria o no del mismo, con las Autoridades Tradicionales y Administrativas del Área de la Comarca.





274

De ahí que a fojas 163-168 del expediente judicial, fueron incorporadas a este proceso dos (2) certificaciones, proferidas por parte del Jefe Inmediato de Cerro Banco-Besiko y por parte del Cacique Regional Nedrini dentro de la Comarca Ngöbe-Bugle, respectivamente, las cuales fueron contestes en afirmar que la Junta Comunal de Cerro Banco no es la propietaria de los terrenos en discusión, y que es a la **COORDINADORA ESPERANZA NGÖBLE –BUGLE (CEN)** a quien se le reconoce la ocupación de los terrenos, en atención a una donación realizada por el señor Marcelino Bejerano en el año 1993, con anuencia de las autoridades en esa época.

En este punto, se hace oportuno anotar que de conformidad con el artículo 24 de la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, *“Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas”*, el Estado reconoce como autoridades tradicionales de la Comarca Ngöbe-Buglé, al Jefe Inmediato y al Cacique Regional, autoridades que emitieron las certificaciones en referencia.

Así las cosas, debido a que la controversia jurídica yace en la adjudicación de un terreno dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, es preciso entonces remitirnos a lo que se establece en la Ley No.10 de 7 de marzo de 1997, *“Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas”*, en su artículo primero:

*“Artículo 1. Se crea la Comarca Ngöbe-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.”*

De lo normado se advierte que el funcionamiento de la Comarca Ngöbe-Buglé goza de un régimen especial regulado por ley y por su Carta Orgánica, la cual fue adoptada mediante Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999.



275

Del acto impugnado se desprende claramente una actuación por parte de la Junta Comunal de Cerro Banco, corregimiento ubicado dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, de naturaleza declarativa sobre la propiedad de un globo de terreno dentro de esta área sobre el cual recae la necesidad de que esta Judicatura promueva el examen de legalidad correspondiente.

Conviene entonces revisar la redacción integral del acto impugnado de ilegal, ante lo cual la Sala puede percatarse que la motivación del mismo, consignada en el considerando, surge como resultado de una apreciación oportuna que tuvo la Junta Comunal de Cerro Banco de desarrollar un proyecto para la construcción de una extensión universitaria en el globo de terreno en conflicto, al ser una obra de **interés social** a futuro, por lo que **reassignó** el uso del globo de terreno que antes se le había concedido a una organización denominada S.E.C.H., al no haber esta demostrado la realización de algún proyecto de interés social para la comunidad. (Cfr. f. 46 del expediente judicial).

De igual manera, se consigna en dicha actuación, que con el fin de resolver un problema de índole educativo y social en la comunidad, **se requería imponer limitaciones en cuanto al derecho de propiedad** de quienes serán los beneficiarios del globo de terreno que será utilizado para la construcción de una sede universitaria de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI). (Cfr. penúltimo párrafo del considerando de la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, f. 46 del expediente judicial).

Finalmente, para arribar a la decisión, la Junta Comunal plasmó como consideraciones que para **legalizar y traspasar** el globo de terreno en cuestión, debía contarse con documentación firmada o **autorizada por el representante legal de la Junta Comunal de Cerro Banco y la Junta Directiva**, por lo que se realizó una consulta pública quienes por mayoría absoluta votaron a favor de la iniciativa para que la Junta Comunal recuperase su terreno. (Cfr. último párrafo del considerando de la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, f. 46 del expediente judicial).



276

Con el fin de arribar al examen de legalidad de dicha actuación, debemos primeramente hacer alusión a la Ley No. 10 de marzo de 1997, disposición que establece en sus artículos 9, 13, 14 y 15, lo concerniente los modos de adquisición de uso y goce de la propiedad de las tierras colectivas de la Comarca Ngöbe –Bugle, su integración como tierras colectivas y la remisión a los procedimientos establecidos en la Carta Orgánica de la Comarca, para el régimen de uso de dichas tierras. A continuación, nos permitimos citar el contenido de dichos artículos:

*“Artículo 9. Las tierras delimitadas mediante esta Ley, constituyen propiedad colectiva de la Comarca Ngöbe-Buglé, con el objeto de lograr el bienestar cultural, económico y social de su población; por lo tanto, se prohíbe la apropiación privada y enajenación de dichas tierras a cualquier título. Los modos de transmisión, adquisición y modalidades de uso y goce de la propiedad, se realizarán conforme a las normas y prácticas colectivas del pueblo ngöbebuglé. Se reconocen los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios, certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Las personas que ostenten dichos derechos posesorios, podrán adquirir títulos de propiedad sobre esas tierras.*

*Parágrafo 1. Sólo tendrán la calidad de posesiones en esas tierras, los predios que aparecen registrados en el inventario respectivo levantado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.*

*Parágrafo 2. Los predios no inventariados en el corregimiento de Santa Catalina, distrito de Bocas del Toro, provincia de Bocas del Toro, para la elaboración de esta Ley, podrán ser registrados por la Reforma Agraria en un término no mayor de seis meses, si sus poseedores solicitasen el reconocimiento del derecho posesorio.”*

*“Artículo 13. Toda propiedad bien raíz, adquirida mediante compra, permuta, donación o incorporación, por los municipios comarcales, dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, se integrará a la propiedad colectiva de esta Comarca, siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley.”*

*“Artículo 14. El régimen de uso o usufructo de las tierras destinadas al uso colectivo por los habitantes de la Comarca Ngöbe-Buglé, será reglamentado en la Carta Orgánica, en igualdad de derechos, siguiendo las normas establecidas en la Constitución Política y de acuerdo con las tradiciones del pueblo ngöbe-buglé.”*

*“Artículo 15. Las autoridades indígenas tradicionales administrarán, en forma debida, el usufructo de las tierras colectivas, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Carta Orgánica, para el beneficio de todos los moradores de la Comarca Ngöbe-Buglé, dentro de la igualdad de oportunidades.”*

(Las subrayas son por parte de la Sala).





279

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé, como reglamento de ejecución de la Ley No. 10 de marzo de 1997 (Cfr. artículo 60 de la ley), a fin de facilitar su cumplimiento, determina respecto a la transmisión de terrenos dentro de la Comarca lo siguiente:

*"Artículo 34: Por razón de la propiedad colectiva y su régimen especial, la adjudicación de lotes para la ejecución de obras públicas o privadas de carácter social o de otra naturaleza serán aprobados por el Congreso General, los Congresos Regionales y Locales según la categoría de espacio necesario para la instalación de la obra. Una vez aprobada, el manejo administrativo estará a cargo de las respectivas autoridades, según sea el caso, en coordinación con los directivos de los congresos:"* (La subraya es de la Sala).

De la enunciada normativa legal y reglamentaria, se comprueba que, efectivamente, todo acto en el que tenga lugar la adjudicación de globos de terreno dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, debe ceñirse al procedimiento reglamentado en la Carta Orgánica Administrativa, la que a su vez, en su artículo 34, dispone de forma especial, que **la adjudicación de lotes para la ejecución de obras públicas de carácter social**, como lo es la construcción de la futura sede de extensión universitaria de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), a la cual se hace alusión en la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, **será aprobada por el Congreso General, Los Congresos Regionales y Locales de acuerdo a la categoría del espacio para la instalación de la obra.**

La Sala aprecia que las piezas procesales contenidas en el expediente de esta causa no evidencian que se haya contado con la aprobación de los congresos anteriormente mencionados o que se haya hecho alguna referencia en la Resolución demandada en relación a este procedimiento ante estos organismos de expresión y decisión étnica y cultural del pueblo Ngöbe Buglé, para la aprobación de la adjudicación de un terreno con miras a desarrollar una obra de interés social para la Comarca, así como tampoco que la Junta Comunal de Cerro Banco contara con alguna documentación



273

registral ante las autoridades competentes que indicara que ostenta la titularidad de dicho globo de terreno; por el contrario, han sido las autoridades tradicionales comarcales, quienes en el ejercicio de sus funciones legales y reglamentarias, han certificado que el terreno en discusión no pertenece a la Junta Comunal de Cerro Banco.

Por lo que, la Sala al evaluar la actuación de la Junta Comunal de Cerro Banco valora que es contraria al ordenamiento legal establecido, al desprenderse una notoria y manifiesta omisión del procedimiento para adquirir y adjudicar un globo de terreno dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, para desarrollar una obra social como lo es la construcción de una sede de extensión universitaria de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que se ha configurado al haberse prescindido de la autorización de los organismos estipulados en el artículo 34, que debieron ser determinados en razón del espacio para instalar la obra, lo cual no tuvo lugar en este caso.

En abono de lo anterior, es menester hacer referencia al artículo 38 del Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, que es del tenor siguiente:

*"Artículo 38: Todos los que realicen una transacción o transmisión que contravenga la Ley N°10 de 7 de marzo de 1997 y lo dispuesto en esta Carta Orgánica, relativa a la propiedad privada o a los derechos posesorios, será nula y causará sólo perjuicio para las partes que participen en ella."*



El artículo de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé supra citado estipula como una causal de nulidad, las transacciones o transmisiones que sean contrarias a la Ley No. 10 de marzo de 1997, relativas a los derechos posesorios, lo cual ha acaecido en este caso, dando como resultado la nulidad absoluta de la actuación, en avenencia con el numeral 1 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, tomando en cuenta que es la propia norma la que establece el supuesto bajo el cual surge la nulidad de la actuación.

Sobre el asunto en particular en relación a que se llevó a cabo una de las modalidades de participación ciudadana a través de consulta pública con los habitantes de la región, tal y como se establece en el acto impugnado y en el informe por parte del

279

representante de la Junta Comunal de Cerro Banco, en atención a la figura de la descentralización, debemos aclarar que la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015, *“Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones”*, dispone que las administraciones territoriales o locales se regirán por los siguientes principios:

“  
8. *Respeto a las culturas tradicionales de los pueblos indígenas. Fortalecimiento de la diversidad de las comunidades indígenas, respetando y promoviendo su identidad, cultura, conocimientos y derechos colectivos e individuales, así como el respeto a los métodos y formas tradicionales de elección de sus autoridades.*”

En este orden de ideas, la excerta legal en referencia, también denominó su Título IX *“Municipios y Comunidades Indígenas”* con un Capítulo Único *“Municipios con Pueblos Indígenas”*, el cual señala en su artículo 14 que *“los municipios y las autoridades tradicionales de las comarcas o pueblos indígenas trabajarán coordinadamente en la formulación y ejecución del Plan Estratégico Distrital y en las decisiones que afecten, directa o indirectamente a su población y territorio.”* (Subraya la Sala).

Por tal motivo, dichas iniciativas por parte de la Junta Comunidad de Cerro Banco no deben suscitarse sin la participación de las autoridades tradicionales de la Comarca Ngöbe-Buglé, puesto que deben trabajar **coordinadamente** en las decisiones que inciden en la población comarcal, y no así en desapego de las normas legales regulatorias de los procedimientos para la adjudicación de obras de carácter social para beneficio del pueblo Ngöbe-Buglé que se encuentran vigentes, por lo que, los habitantes de la Comarca debieron ser consultados respetando el ordenamiento jurídico instituido, a efectos de ejecutar obras en la comunidad conforme al procedimiento ya establecido, en virtud del Principio de Legalidad que debe revestir toda actuación administrativa.

Frente a ello, debe este Tribunal reconocer que la entidad demandada ha conculcado el Principio de Estricta Legalidad y del Debido Proceso Legal que debe revestir toda actuación emanada de las autoridades administrativas, ambos reconocidos





280

en los artículos 34 y 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, y que deben ser cumplidos en aras de garantizar que la actuación de las entidades públicas sea cónsona con las leyes, reglamentaciones y procedimientos previamente establecidos y vigentes, lo que con lleva a contrarrestar arbitrariedades, extralimitaciones y abusos en el uso de poder estatal causando perjuicios a los administrados, garantizando así la seguridad jurídica de los actos administrativos que surgen de ella.

Como resultado del escrutinio efectuado a la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, y ante los razonamientos expuestos como resultado del examen de legalidad llevado a cabo, este Tribunal Contencioso puede concluir que han sido acreditados los cargos de violación del artículo 9 de la ley 10 de 7 de marzo de 1997 y del artículo 34 del Decreto Ejecutivo N°194 de 25 de agosto de 1999, los cuales se refieren a los modos de transmisión, adquisición y modalidades de uso y goce de la propiedad dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, y al procedimiento especial para adjudicar lotes de terreno para ejecutar obras públicas de carácter social dado el régimen especial que ostenta la propiedad colectiva de la Comarca Ngöbe-Buglé, siendo estos suficientes para declarar la nulidad del acto demandado.

Ante los cargos de violación del ordenamiento 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.

La Sala Tercera en causas anteriores relacionadas a la autonomía y respeto de los procedimientos establecidos por el pueblo Ngöbe-Buglé, a través de la Ley No. 10 de marzo de 1997 y la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé, ha reconocido en la Sentencia de 28 de abril de 2016<sup>1</sup>, su alcance en los siguientes términos:

“...  
Desde esta óptica, resulta evidente que al no cumplirse con el debido proceso establecido para realizar la reforma a la Carta Orgánica de la Comarca Ngöbe Buglé, en la formación de la norma

<sup>1</sup> Cfr. Demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el Licenciado Ascario Morales, en representación de Máximo Saldaña (en su condición de Cacique General de la Comarca Ngobe Buglé), para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 537 de 2 de junio de 2010, dictado por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.



282

protección de los derechos de este pueblo indígena, de la mano de acciones de las autoridades que velaran por la aplicación y cumplimiento efectivo de las normas legales y reglamentarias de la Comarca Ngöbe-Buglé, se ha incurrido en un acto violatorio del ordenamiento jurídico nacional así como a los derechos reconocidos nacional e internacionalmente a este pueblo originario por los tribunales de justicia.

## VI. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, 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, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la **COORDINADORA ESPERANZA NGÖBE-BUGLE (CEN)**, a través de su apoderado judicial, **DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL**, la Resolución No. 07 de 29 de mayo de 2017, emitida por la Junta Comunal de Cerro Banco.

**Notifíquese, Cúmplase y Publíquese en Gaceta Oficial,**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO



  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 30 de septiembre de 2024

DESTINO:

Gaceta Oficial de Panamá

  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA