

15 de julio de 1996.

Honorable
ENRIQUE MONTEZUMA
Comisión Permanente de
Asuntos Indígenas,
Asamblea Legislativa
E. S. D.

Estimado Legislador:

A través de la presente, plácenos dar contestación a la Consulta que realiza a este Despacho mediante Nota S/N, de 4 de junio de 1996, en la que pide que nos pronunciemos en torno al Convenio No. 169 de 1989 de la OIT sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes". Específicamente se pregunta si dicho Pacto Internacional se "...ajusta a las normas constitucionales nuestras".

Primero que todo, hay que señalar que las Consultas dirigidas a esta Institución deben venir acompañadas del criterio jurídico sobre el punto en consulta, lo cual es un requisito establecido en el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial. Este es un elemento de importancia para determinar la procedencia de la consulta incoada; sin embargo, observamos que Usted cita nuestra Circular DPA. 001/96, dirigida a todas las dependencias del Estado y precisamente en el punto 6 de ese documento se señala entre otros el requisito que comentamos.

La anterior aclaración la hacemos con la aspiración de que en posteriores cuestionamientos sobre materia jurídica dirigidos a este Despacho se cumpla con el mismo.

Sobre el particular podemos decir que el día 12 de junio, previa petición, se nos envió el Texto del Convenio No. 169, y como allí claramente se expone éste constituye una revisión de un documento también de naturaleza internacional que se identifica con el No. 107 que fuera adoptado por la OIT en el año 1957.

Una vez analizado el contenido del Convenio No. 169, el cual consta de 44 artículos, nos hemos percatado que sus normas no contravienen nuestra Ley Fundamental. Empero debemos dejar sentado

que corresponde a otra instancia el determinar cuándo un acto jurídico es contrario a la Constitución de la República. En efecto, esa atribución corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia como guardián de la integridad de la Constitución Política (Art. 203, numeral 1, de dicho Texto Fundamental).

Es denotable que esta no es la primera vez que en el hemisferio legislativo se plantea la aprobación de una norma internacional relacionada con los derechos de los aborígenes, indígenas y tribus existentes en territorios de países del Continente Americano y de otros hemisferios, ya que por ejemplo mediante Ley 27, de 13 de diciembre de 1993 (G.O. No. 22.436, de 21 de diciembre), se aprobó el "Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina, firmado en Madrid, España, el 24 de julio de 1992", durante la Segunda Cumbre de los Estados Iberoamericanos. Facto éste que en uno de los Considerandos del Preámbulo se funda en "las normas internacionales enunciadas en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989", o sea que estamos ante dos instrumentos internacionales que tienen íntima relación por la materia que tratan.

Ciertamente, el Convenio No. 169 si bien tiene un ámbito de aplicación mucho más amplio, pues se refiere en términos generales a los pueblos indígenas y tribales en países independientes con el fin de regular sus derechos en forma expresa, y el Convenio constitutivo del Fondo de los pueblos indígenas, se refiere a estos grupos humanos existentes en América Latina y el Caribe, con el propósito de crear un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas del área indicada, tienen en común la referencia a otros pactos de índole internacional que norman los derechos esenciales de la persona humana. Es por ello que se expresa nítidamente en el Preámbulo y en el contenido mismo del Convenio No. 169, la filosofía de la Declaración de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de otros instrumentos que tienden a prevenir la discriminación. Recordemos que nuestro país ha suscrito y adoptado en su legislación los mencionados Pactos.

A nuestro juicio, es posible la aprobación del Convenio 169, y en todo caso, como se desprende del Fallo emitido el 23 de mayo de 1991 por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a propósito de las demandas de inconstitucionalidad presentadas en el año 1990 contra la Ley 25 de ese año, en las cuales entre una de las normas estimadas violadas por los demandantes se indicaba el artículo 4 de la Carta Magna, que señala la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional", ello entraña "la obligación del Gobierno de Panamá de adecuar su legislación interna a lo dispuesto

en dichos convenios internacionales..." (Registro Judicial, Mayo de 1991, p. 85).

Esto significa que de aprobarse el Pacto comentado el Estado panameño posteriormente tendría que crear los instrumentos necesarios para hacer viable no sólo su vigencia o validez técnica jurídica, sino, asimismo, su eficacia o cumplimiento de acuerdo a lo preceptuado en la norma internacional adoptada.

Hechas las reservas en cuanto a la competencia para declarar cuándo un acto jurídico es contrario o no a la Constitución de la República, y las implicaciones de índole formal que conlleva la aprobación de un Tratado, Pacto o Convenio Internacional, estimamos que el Convenio No. 169 puede ser aprobado mediante Ley por la Asamblea Legislativa.

Con la pretensión de haber absuelto satisfactoriamente la presente consulta, queda de usted, atentamente,

Leda. LINETTE LANDAU
Procuradora de la Administración Suplente

LL/17/ech.