

Panamá, 30 de octubre de 2002.

Honorable Legislador

**ENRIQUE GARRIDO**

Presidente de la Comisión de Asuntos Indigenistas

Asamblea Legislativa

E. S. D.

Señor Presidente:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su Nota AL/CAI/N°.063 de 26 de septiembre de 2002, por medio de la cual nos solicita opinión respecto a la propuesta de Ley N°. *“por la cual se crea la Comarca Naso Tjër Dï”*. (Teribe)

**Observaciones de la Procuraduría de la Administración a la Propuesta de Ley N°. “por la cual se crea la Comarca Naso Tjër Dï”. (Teribe)**

Como cuestión previa, consideramos oportuno antes de ofrecer nuestras observaciones al proyecto Ley N°. en comento, hacer algunas apreciaciones respecto al tema de las Comarcas y las reservas indígenas.

### **Antecedentes**

En el proceso histórico de colonización, al ponerse en contacto los indígenas con los colonizadores, existe inmediatamente una confrontación en cuanto a la estructura ya establecida y la traída de Europa, mediante un modo de producción superior existente en las regiones de América, transformando así la sociedad indígena. Sin embargo, este fenómeno de descomposición no destruyó en totalidad las costumbres colectivas, la organización política y religiosa, lengua, indumentaria, relaciones igualitarias y ciertas formas de producción y trabajo basadas en la cooperación y ayuda mutua.

A partir del siglo pasado se trató de ofrecer en diversos países un tratamiento de integración a los indígenas a fin de incorporarlos o asimilarlos a la cultura

nacional; con la formación de los Estados nacionales y en desarrollo de las doctrinas liberalistas, producto de la Revolución Francesa, se dieron otras tendencias para explicar el fenómeno de las realidades precapitalistas y su integración a la realidad nacional. (BLANCO MUÑOZ, Freddy E. “Políticas Indigenistas en la Constitución Panameña. Anuario de Derecho N° 13, edit Continente S. A., Panamá, 1984 p. 114-117)

Según nos comenta, el Doctor Blanco, en esta fase (Política Indigenista) se vio el interés del Estado de integrar en la Constitución de 1946 a los grupos indígenas en la vida nacional, mediante el apoyo del mantenimiento de sus costumbres, como su lengua, creencias religiosas, formas de vidas etc., es decir, integrarlos a la sociedad nacional respetando sus valores culturales. Veamos lo que disponía el artículo 94:

“Artículo 94. El Estado dará protección especial a las colectividades campesinas e indígenas con el fin de integrarlas de manera efectiva en la comunidad nacional, en cuanto a sus normas de vida, lo económico, lo político y lo intelectual. La acción relativa a los indígenas se efectuará conservando y desarrollando al mismo tiempo los valores de la cultura autóctona.”

### **Constitución de 1972 y Legislaciones Actuales.**

Antes de referirnos a las disposiciones constitucionales y legales actuales, que alude a la Política integracionista, es oportuno señalar que la política indigenista se introdujo en nuestro país a partir de la Revolución de Tule en 1925, cuando mediante Ley 16 de septiembre de 1938 se creó la Comarca de San Blas, y posteriormente, la Ley 19 de febrero de 1953 señaló su gobierno administrativo produciéndose con este nuevo reto, en forma oficial la constitución de la Comarca Kuna. Esta legislación más que determinar sus límites, le da fuerza legal y reconoce las autoridades administrativas tradicionales creando con ello, toda una estructura organizativa y administrativa, manteniendo su cultura, su lengua y forma de vida, entre otros. A consecuencia de estas luchas, se elevó a rango constitucional las divisiones políticas administrativas de los pueblos indígenas, y así apreciamos que en el artículo 5 de la actual Constitución Política se preceptúa:

“Artículo 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. La

Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea *para sujetarlas a regímenes especiales* o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.”

“La división política del territorio del Estado Panameño, no implica una minimización del sistema centralista. La misma, constituye una distribución del poder del Estado, conforme a la división territorial, y que según la Ciencia Política, da asidero para la distribución de los gobiernos unitarios y federalistas. El hecho de que dentro del Estado Panameño, exista un gobierno unitario, se pone en evidencia mediante esta misma Constitución, la cual confiere a órganos centrales como lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin embargo, también se consagra la autonomía municipal.

Más que la distribución constitucional del poder en base a una división territorial, el gobierno unitario, como el nuestro, se caracteriza por la supremacía del gobierno central sobre los locales.

En otros términos, el poder se ubica en el gobierno nacional, el cual de manera voluntaria, puede desprender una fracción de dicho poder, otorgándole *cierta autonomía, o un régimen especial*, a fin de generar un mayor provecho administrativo, o en virtud de lograr beneficios para una comunidad local o regional determinada, en el contexto de la ejecución de una función pública, entendida esta, como “toda actividad dirigida a la realización del interés común correspondiente al Estado o a cualquiera otra corporación pública.” (Cfr. FUENTES M. Luis, Constitución Política de la República de Panamá 1972, p. 49.)

El Artículo 86 de la Constitución Política, reafirma los derechos de los pueblos Indígenas. Dicho texto se lee así:

“**Artículo 86.** El Estado *reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales*, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como para la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.”

La norma bajo examen, establece tres aspectos interesantes a destacar: el primero, relativo al reconocimiento de la identidad étnica de las comunidades indígenas, con la cual se plantea intrínsecamente el reconocimiento de minorías étnicas en el país; segundo, sobre la potestad del Estado a realizar programas que promuevan el desarrollo de esas minorías; y por último lugar, la creación de una institución para el estudio, conservación y desarrollo de esas comunidades indígenas.

No obstante, preocupa la omisión de que los pobladores de esas mismas comunidades no sólo gozarán de esos programas especiales, sino de aquellos que el Estado establezca en beneficio de todos los ciudadanos panameños, pues el hecho de haber sido declarados en minorías, no excluye a las comunidades indígenas de los derechos y prerrogativas que deben gozar como cualquier panameño. (Ibíd. p. 111)

Cabe destacar, que todos los pueblos tienen derecho a la autoexistencia. Tienen el derecho incuestionable e inalienable a la autodeterminación tal como lo preceptúa el artículo 86 de la Carta Fundamental, por tal razón a un desarrollo económico, social, cultural y espiritual como pueblos indígenas que libremente eligen sus políticas a seguir. (Edgar Saavedra Rojas y Carlos Gordillo Lombana Derecho Penal Internacional Tomo I, Derechos Humanos, Edit. Jurídicas, Colombia, 1995 p. 529)

La Carta de Banjul sobre Derechos Humanos y De los Pueblos de junio 27 de 1981, en su artículo 21, señala que los pueblos tienen derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho será ejercido en exclusivo interés de los pueblos. Bajo ninguna circunstancia un pueblo será privado de él. De igual forma el artículo 22 de la citada Carta dispone *que todos los pueblos tienen el derecho a su desarrollo económico, social y cultural con el debido respeto a su libertad e identidad y al disfrute igualitario del patrimonio común de la humanidad.*

Recogiendo un poco el sentir de lo antes comentado, los artículos 120 y 123 de la Carta Política, establecen una protección especial no sólo a las comunidades campesinas sino indígenas. Veamos:

“**Artículo 120.** El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e *indígenas* con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.”

Esta concepción proteccionista del Estado, está enfilada en el deber de promover y proveerle a los campesinos e indígenas, un acceso directo al uso de las tierras, como a los servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social, crédito, y asistencia técnica agropecuaria, entre otros. Primero, para que tengan ingresos que les permitan mantener un desarrollo sostenible que mejore su calidad de vida; ahora bien, la protección del Estado, debe ser en general, es decir, no sólo a los campesinos o comarcas indígenas reconocidas, sino también a favor de los que representan las minorías ya que gozan del derecho inalienable e incuestionable de explotar sus tierras y recursos naturales y de participar en una vida económicamente activa como el resto de los demás ciudadanos de nuestro país.

En ese orden de ideas, vemos enfocado el reconocimiento de esos derechos a otros indígenas como son los Madungandí, mediante ley N°.24 de 12 de enero de 1996, la cual crea la Comarca Kuna Madungandí; Los Ngöbe - Buglé a través de Ley N°.10 de 7 de marzo de 1997 que les reconoce como Comarca y los Emberá por medio de Ley 22 de 8 de noviembre de 1983 “por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién”.

En ese sentido, las Comarcas constituyen verdaderas divisiones políticas administrativas, porque cuentan precisamente con una estructura de Administración, y por ser especiales están protegidas como tal, por la Constitución Política. Veamos lo que dispone el artículo 123.

“Artículo 123 El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deben seguirse para lograr esta finalidad y las limitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.”

En términos generales, se desprenden dos puntos o acepciones de esta norma de capital interés, la primera guarda relación con la reserva indígena, entendiéndose por este concepto aquella protección que se tiene sobre un bien o cosa; más concretamente como nos comenta el jurista Luis Montenegro, *el que se tiene sobre una circunscripción geográfica que el Estado debe reconocer mediante decisión legislativa*, con el propósito de que le atribuya

de modo privativa a las minorías de los indígenas, un área de población y convivencia pacífica, consonó con sus tradiciones y demás costumbres.

La norma in examine, enfatiza que las reservas se orientan “al logro del bienestar socio-económico de los indígenas, no obstante, la figura de reserva implica delimitación de límites o fronteras, el reconocimiento de gobiernos locales semi-autónomos y el establecimiento de programas especiales de desarrollo. (Cfr. Fuentes, Montenegro p. 131.)

Como podemos apreciar, el Estado tiene el deber de reconocer a los pueblos indígenas, la circunscripción geográfica que en todo caso, les pertenece a las pobladores que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o de las actuales fronteras estatales, como es el caso de los NASO TERIBE ya que estos conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, sin embargo estos deberán ser reconocidos como dice el artículo 123 de la Constitución Política a través de una decisión legislativa.

En conclusión, todos los pueblos indígenas tienen derecho a una autodeterminación y por consiguiente tienen iguales derechos que el resto de los grupos indígenas a ser reconocidos y a que desarrollen sus valores materiales, sociales y espirituales, por lo que consideramos deben contar con un régimen especial, en función pública a la explotación de sus recursos naturales, de conformidad con el artículo 123, de la Carta Política, el cual dispone *que el Estado garantizará a las comunidades indígenas, las reservas de tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico, social y cultural.*

## **OBSERVACIONES A LAS NORMAS RECOGIDAS EN LA PROPUESTA DE LEY...**

### **CAPÍTULO III**

Se advierte que lo que está en negritas son los cambios o modificaciones que esta Casa hace al proyecto de ley.

**Artículo 4.** El Estado reconoce la estructura de Gobierno y Administración de la Comarca NASO Tjër Di, integrado por un Rey y un segundo Rey, el Consejo General y la Asamblea del Pueblo *con las salvedades pertinentes para evitar incompatibilidad con la Carta Política y las leyes vigentes.*

Artículo 7. En este artículo debe introducirse los objetivos del Consejo General.

Ejemplo: *a. Proteger el patrimonio histórico y cultural del Pueblo Naso Tjër Di.*

*b. Promover el desarrollo integral de Comarca, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones*

*c. Garantizar la participación del pueblo Naso Tjër Di, a través de la Asamblea del Pueblo y demás autoridades tradicionales legítimamente constituidas para el desarrollo de la Comarca.*

*d. Fortalecer sus estructuras administrativas y a sus autoridades tradicionales.*

## Capítulo V

### ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Artículo 13. *Agregar un tercer párrafo que señale lo siguiente:*

*Las decisiones que ejecuten las autoridades serán respetadas por las demás autoridades administrativas siempre y cuando no sean contrarias a la Constitución Política y las leyes de la República.*

## Capítulo VII

### DESARROLLO ECONÓMICO

Modificar el artículo 19 en los siguientes términos:

*El Estado Panameño, regulará el procedimiento que debe seguirse para el desarrollo integral, económico y social de la Comarca Naso Tjër Di de acuerdo al Plan de Desarrollo que la Comarca presente, el cual deberá contar con la aprobación de las autoridad tradicional comarcal.*

*La ley regulará los procedimientos para cumplir con ese fin. La Comarca a través del Consejo General y demás autoridades tradicionales promoverán los planes, proyectos y programas de desarrollo integral, y el Estado los*

*evaluará y si los estima viables y ajustados a las leyes vigentes, brindará la asistencia técnica y financiera respectiva.*

## **Capítulo VIII**

### **PROTECCIÓN, MANEJO, ADMINISTRACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES.**

**Añadir un artículo, en esta sección lo siguiente:**

*Artículo... El aprovechamiento de los recursos naturales renovables, como principal objetivo del bienestar de la Comarca Naso Tjër Di, será realizado de acuerdo con las leyes vigentes sobre la materia y lo que disponga la Constitución Política.*

Espero de esta forma haber contribuido con nuestros aportes legales y doctrinales, me suscribo del señor Presidente, de la Comisión de Asuntos Indigenistas, con la seguridad de mis respetos de siempre atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.