



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 29 de diciembre de 2022  
C-SAM-49-22

Su Excelencia  
**Ausencio Palacio**  
Viceministro de Asuntos Indígenas  
Ministerio de Gobierno  
E. S. D.

**Ref: Delimitaciones de áreas anexas de la Comarca Ngäbe Bugle, en la provincia de Bocas del Toro.**

Señor Viceministro:

Me dirijo a usted en ocasión de su nota No.VAI-No.949 de 14 de diciembre de 2022, recibida el 19 de diciembre del año en curso, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría respecto a cito:

- “-En qué condiciones jurídicas, se encuentran actualmente las áreas anexas contempladas en la Ley 69 de 28 de octubre de 1998 (artículo 8 de la Ley 69).
- La legalidad o no de los cargos tradicionales que se han erigidos en las áreas anexas en la Ley 69, (Caciques, y Congresos locales de áreas anexas).
- Habiendo transcurrido más del término de tiempo establecido por la Ley 10 de 1997 (artículo 3 de la ley 10) para establecer definitivamente los linderos de la Comarca Ngäbe Buglé, cual es el tratamiento jurídico-administrativo al que deben ser sometidas las comunidades o áreas anexas señaladas en la Ley 69 de 28 de octubre de 1998”.

En relación al contenido de la solicitud que nos ocupa, debo indicar que en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada a ser consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento administrativo que debe seguirse en un caso concreto; sin embargo, el objeto de su consulta se enmarca en la determinación de la delimitación o demarcación **de aquellas áreas anexas**, de la Comarca Ngäbe Bugle, en la provincia de Bocas del Toro, que al presente no se han delimitado; así como la legalidad de los cargos tradicionales asignados en estas áreas y el tratamiento jurídico-administrativo que deben ser sometidas estas áreas anexas; materia cuya competencia corresponde atenderla a otros organismos del Estado, en atención a lo que dispone el artículo 2 de la Ley 38 de 2000, tal como expondremos a continuación, a manera de orientación y sin que ello, implique un criterio de fondo o vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

En cuanto a su primera interrogante, debemos indicar que la Ley 65 de 22 de octubre de 2015 “*Que desarrolla normas para la creación y organización territorial del Estado Panameño y dicta otras disposiciones*”; en sus artículos 17 y 18, modificatorios de la Ley 58 de 1998, señalan lo siguiente:

“Artículo 17. El artículo 101 de la Ley 58 de 1998 queda así:

Artículo 101. Se crea, con carácter permanente, la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos, la cual estará integrada, en calidad de miembros principales, por el presidente de la Asamblea Nacional, presidente del Tribunal Electoral, el director del Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el director del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Gobierno, quien la presidirá. Los miembros principales designarán a sus suplentes, quienes actuarán con las mismas facultades que ellos.

Artículo 18. El artículo 102 de la Ley 58 de 1998 queda así:

Artículo 102. **La Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos** tendrá su sede en el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y estará **facultada para:**

1. Brindar asesoramiento a los servidores públicos administrativos y a los ciudadanos en materia de límites político-administrativos, **proveyéndoles de todos los estudios y requerimientos que se soliciten**, dentro del ámbito de sus capacidades que debe poseer como ente especializado en la materia de límites, mediante mecanismos de docencia que permitan, inclusive, por medio de **consultas proveer respuesta a toda inquietud con respecto a los límites territoriales**.
2. ...
3. ...
4. Aplicar los mecanismos alternos de funcionamiento y operatividad de acuerdo a los métodos de resolución de conflictos que surjan entre provincias, distritos, corregimientos y estos con comarcas indígenas y entre ellas:
  - a. ...
  - b. Asesorar y recomendar la solución conveniente y definitiva a los conflictos y discrepancias que existan entre límites de corregimientos, distritos y provincias de la República, así como también la creación de nuevas circunscripciones territoriales. **En cuanto a la demarcación de comarcas indígenas, la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos** deberá coordinar con el Viceministro de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 344 de 9 de diciembre de 2016 “*Que reglamenta la Ley 65 de 22 de octubre de 2015, que desarrolla normas para la creación y organización territorial del Estado panameño y dicta otras disposiciones*”, establece sus artículos 2 y 3 lo siguiente, veamos:

“Artículo 2. La Comisión Nacional sobre límites Político-Administrativos es el ente que conforme, a la Ley 65 de 22 de octubre de 2015, verifica que la creación de las nuevas unidades político-administrativas del territorio nacional, cumpla con los requisitos que establece la Ley para este propósito.”

Artículo 3. Son funciones de la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos los siguientes:

1. Brindar asesoramiento a los servidores públicos administrativos y a los ciudadanos proveyéndoles de los estudios, normas y lo que estimen requerir en materia de límites políticos-administrativos,
2. Dar respuesta a toda consulta que se realice sobre los límites territoriales.
3. ...
4. Expedir a quien lo solicite, certificaciones sobre los límites territoriales internos.
5. ...
6. Emitir informe del estudio técnico realizado por la Comisión, con motivo de la creación de nuevas circunscripciones territoriales, verificando que estos cumplan con los requisitos legales establecidos.
7. En caso de conflictos y discrepancias sobre límites entre provincias, distritos, corregimientos **y comarcas**, recomendar la solución a los mismos a través de los métodos alternos de solución de conflictos.
8. Coordinar con el Viceministro de Asuntos Indígenas, la demarcación de Comarcas Indígenas.”

Por otra parte, el referido cuerpo normativo, destaca que la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos se encuentra facultada por ley **para asesorar y recomendar** la solución conveniente y definitiva de los conflictos o discrepancias existentes o que surjan entre los límites de provincias, distritos y corregimientos de éstos y las comarcas indígenas, como estas entre sí, ya sea de oficio, o mediante solicitud elevada a la misma.<sup>1</sup>

En tal sentido, la citada Comisión, además, podrá realizar inspecciones en campo es decir, directa a los terrenos, para ello, efectuará las consultas pertinentes a las autoridades locales y moradores, con el objetivo de verificar antecedentes próximos y/o remotos, apoyándose en mapas históricos, mapas vigentes actualizados, leyes y equipos cartográficos, a efectos de verificar los actuales límites de conformidad con las leyes.<sup>2</sup>

A manera de docencia, resulta oportuno destacar el fallo de 17 de abril de 2017, en la cual la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, destacó en su parte medular lo siguiente:

“...  
Es importante esclarecer que la Comarca Ngöbe-Buglé, constituye una división política especial en el territorio de la República de Panamá, cuya organización, administración y funcionamiento están sujetos al régimen especial establecido en esta Ley, a la Carta Orgánica y a la Constitución Política.

<sup>1</sup> Artículo 18 del Decreto Ejecutivo 344 de 2016.

<sup>2</sup> Artículos 22 y 23 del Decreto Ejecutivo 344 de 2016.

Antes de dirimir el conflicto planteado, es importante recordar que, a parte del derecho interno, Panamá debe cumplir con los compromisos adquiridos al ser partícipe de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (13 de septiembre de 2007), que contiene ideales comunes para el acceso a la justicia de las personas vulnerables por su origen étnico o cultural, y ello apunta esencialmente al deber del Estado, a través de sus entidades, de garantizar a través de sus leyes y de sus autoridades, la participación en todos los aspectos de relevancia nacional, y más aún cuando se trata de temas que puedan impactar su mundo, sus tradiciones y costumbres y su relación con la tierra y sus recursos, que es esencial para su existencia física, cultural y colectiva. Así, es menester que las autoridades, a través de sus actuaciones, aseguren los mecanismos eficaces para la prevención contra todo acto que pueda ocasionar un menoscabo a la esencia de los pueblos indígenas, su cultura.

Dentro de este contexto, es de suma importancia hacer énfasis en que la creación de las comarcas indígenas, no sólo van referidas al reconocimiento de un espacio geográfico a nuestros pueblos originarios, sino que va dirigido al reconocimiento y conservación de sus tradiciones, organizaciones, autoridades y cultura, y el ejercicio de un gobierno a cargo de los propios indígenas, incorporando de manera formal al ordenamiento nacional vigente los derechos de los pueblos indígenas que conforman nuestro país.

...

Por muchos años los Ngöbe-Buglé lucharon por la definición de sus tierras comarcales, desde la Constitución de 1972, que reconocía los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupaban y la obligación del Estado de reconocerlas, delimitarlas y definir las, iniciando en 1977 las negociaciones con el gobierno junto con las otras poblaciones indígenas, hasta que se logra la aprobación de la última comarca, la Gnöbe Bugle, aproximadamente veinte años después, con la Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997, retraso que obedeció a factores como la extensión del territorio, las comunidades campesinas y ganaderas del área y el yacimiento de cobre en Cerro Colorado. (Cfr. HERRERA, Francisco. La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá. Universidad de Panamá. Número 17. 2012 pp. 44-59 ISSN: 1696-8298, pag. 50 - 56)

En este sentido, **la creación de la Comarca Ngöbe Buglé, mediante la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, dentro del proceso de creación de las comarcas en Panamá y los avances en la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de los derechos de los pueblos indígenas, reconoce a las instituciones y autoridades tradicionales del pueblo ngöbe, que constituye una gran mayoría entre los pueblos indígenas de Panamá y el pueblo buglé.**

..." (El destacado es nuestro).

En cuanto a su segunda inquietud, respecto a la legalidad o no de los cargos de las autoridades tradicionales, (Caciques y congresos locales), que sean erigidos en las áreas anexas conforme la Ley 69 de 1998; no corresponde a esta Procuraduría determinar su legalidad; pues tratándose de una jurisdicción especial indígena, escapa del ámbito de nuestra competencia e iría más allá de lo que nos indica la ley conforme el artículo 18

constitucional y el artículo 2 de la Ley 38 de 2000. En atención a su último cuestionamiento, la misma queda respondida dentro de la primera pregunta.

En referencia a su tercera interrogante, esta Procuraduría es del criterio que corresponderá a la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos, brindar asesoramiento al Viceministerio de Asuntos Indígenas, sobre los mecanismos de solución a adoptar para las áreas anexas, de la Comarca Ngöbe Buglé, provincia de Bocas del Toro, que se constituyeron como parte de la Comarca, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 69 de 1998, y que a la fecha no se ha logrado delimitar; enfatizando que nuestras opiniones se emiten a manera de orientación y no constituyen una posición vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cd

Exp. CON-051-22