

# D.DERECHO INDÍGENA

## INSTITUCIONES POLITICAS ADMINISTRATIVAS DE LOS TERRITORIOS INDIGENAS

Por: Profesor Aresio Valiente López

---

Artículo recibido 29 mayo/2017

Aprobado 31 / mayo/2017

---

**INTRODUCCIÓN - 1. CONSTITUCIÓN - 1.1. Comarca - 1.2. Identidad Étnica - 2. LEYES COMARCALES - 2.1. Gunayala - 2.2. Emberá-Wounaan - 2.3. Madungandi - 2.4. Ngöbe-Buglé - 2.5. Wargandi - 3. LEY No. 72 DE 2008 - 3.1. Tierras Colectivas Emberá-Wounaan - 4. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES - 4.1. Convenios 107 de la OIT de 1957 - 4.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - 4.3. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - 5. JURISPRUDENCIA - 5.1. Nacional - 5.2. Internacional - Conclusiones - Bibliografía**

### Resumen

Los Congresos Indígenas es uno de los Derechos que cuentan los pueblos indígenas, por medio de la cual administran sus territorios y organizan las relaciones sociales. Las leyes panameñas como los instrumentos internacionales reconocen las organizaciones tradicionales propias de las naciones indígenas, y en la jurisprudencia panameña y Corte Interamericana de Derechos Humanos, también han reconocido como uno de los derechos humanos el sistema de organización tradicional de los pueblos indígenas.

### Palabras Claves

Autonomía - Comarca - Congreso Indígena - Derecho Indígena

### Adaptación del Resumen en Guna

Onmagged negueburmar dule igargan maiba, anna neg dagmado, eganbueba. Wagmar e igargan ggeb enaganba igargan mabali, sogmardo, dulemar anna iggi negsedaniggi maga dagge nanamaloye, deab sogsa bardo e galu bugmala.

## **Adaptación de las Palabras Claves en Guna**

Warguen neg sed - Dulenapa - Onmagged - Dule Iggargan

### **INTRODUCCIÓN**

Por naturaleza el ser humano es libre y sociable. Los seres humanos se organizan de acuerdo a su cultura y realidad social, y crean las instituciones políticas, las cuales deben ser entendidas la forma de administrar su territorio.

La humanidad en el transcurrir de su existencia ha creado normas para regular sus relaciones. Cada cultura que existe en la Tierra ha normado su convivencia. Los pueblos indígenas en base a su cosmovisión han creado el sistema político, por medio de la cual se organizan sus vidas.

El Estado como una institución jurídico-político es producto del pacto social. Las naciones indígenas han creado sus propias normas las cuales regulan sus instituciones políticas, a través de las cuales administran sus territorios y todos los actos que se generan en su hábitat.

### **1. CONSTITUCIÓN**

#### **1.1. Comarca**

La Carta Magna panameña en su artículo 5 ha previsto que *el territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos*. Cuando la Ley Fundamental del Estado panameño se refiere en el segundo párrafo que *la ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público*, debemos entender, y basándonos en la interpretación histórica de la norma constitucional, menciona a los territorios de la República de Panamá que cuentan con leyes especiales como son las figuras de las Comarcas Indígenas.

La Comarca como entidad política administrativa es de origen europea, y en 1870 la Gran Colombia emitió la Ley de la Comarca Tule Nega, a través de la cual se reconoció legalmente las tierras a las comunidades gunas de Panamá y de Colombia, los cuales son las actuales Comarcas Gunas de Gunayala (Ley No. 16 de 1953), Comarca Guna de Madungandi (Ley No. 24 de 1996), Comarca Guna de Wargandi (Ley No. 34 de 2000), y Bucuru y Baya (Dagargunyala), y las comunidades gunas de Colombia.

La institución política de los pueblos indígenas por excelencia es la Comarca, la cual debemos entender como el territorio reconocido legalmente por el Estado panameño, a fin de asegurar sus

tierras ancestrales y sus derechos históricos, el cual incluye su propio sistema de administración territorial y el reconocimiento de las normas de convivencia.

## **1.2. Identidad Étnica**

La Constitución Política de Panamá, en su momento histórico fue de gran avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pero quedó atrasada comparando con las Constituciones modernas latinoamericanas. Además, del reconocimiento de las tierras indígenas a través de la figura de las Comarcas y de Tierras Colectivas, la Carta Magna panameña reconoce la identidad étnica de los pueblos indígenas.

El artículo 90 de la Carta Magna panameña prevé que *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 la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.* En la norma constitucional trascrita ha previsto el reconocimiento y el respeto de la identidad étnica, valores sociales, entre otros derechos; las cuales debemos entender que eso incluye el sistema o las instituciones políticas, a través de ellas organizan su gobierno autónomo.

Es decir, la identidad étnica constituye los elementos sociales, culturales y espirituales, que practican un grupo humano determinado. Los pueblos indígenas en base a su identidad étnica, cuentan con sus propias instituciones políticas creadas de acuerdo a su cosmovisión, entendida ésta como valora e interpreta el mundo que lo rodea e incluyendo su hábitat, y crea normas de armonía entre los seres humanos y éstos con la naturaleza.

## **2. LEYES COMARCALES**

### **2.1. Gunayala**

La Comarca Gunayala, creada mediante la Ley No. 2 de 16 de septiembre de 1938, organizada a través de la Ley No. 16 de 19 de febrero de 1953, cambiada su nombre como Kuna Yala por medio de la Ley No. 99 de 23 de diciembre de 1998. Según los últimos estudios sobre la lengua guna Kuna Yala debe ser escrita Gunayala, por ende, será usada de esa manera.

De acuerdo a la Ley No. 16 de 1953 habrá tres Sagladummagan que tienen jurisdicción a nivel comarcal, y también Sailas de las comunidades, los cuales tienen jurisdicción en cada comunidad y sus funciones serán reglamentadas a través de la Carta Orgánica (Artículo 11). La Comarca

Gunayala no cuenta con una Carta Orgánica, sino tiene la Ley Fundamental<sup>1</sup> y el Estatuto Comarcal; las demás Comarcas si cuentan con sus propias Carta Orgánicas Comarcales. La Ley Fundamental de Gunayala no ha sido sancionada como Ley Formal ni como Carta Orgánica, a través del Decreto Ejecutivo, pero fueron utilizadas por los Tribunales panameños en sus fallos. A pesar que la Ley 16 de 1953 autoriza al Órgano Ejecutivo para que mediante Decreto organice la Comarca de San Blas de manera que consulte los intereses de sus moradores (artículo 38), nunca ha existido una Carta Orgánica en la Comarca Gunayala, sino en base a su autonomía el Congreso General Guna ha emitido dos instrumentos jurídicos para administrar su territorio y regular su convivencia social y cultural, que es la Ley Fundamental y el Estatuto Comarcal.

El artículo 12 de la Ley No. 16 de 1953, ha previsto que el Estado reconoce la existencia y jurisdicción en los asuntos concernientes a infracciones legales, exceptuando lo referente a la aplicación de las leyes penales, del Congreso General Kuna, de los Congresos de pueblos y tribus y de las demás autoridades establecidas conforme a la tradición indígena y de la Carta Orgánica del Régimen Comunal Indígena de San Blas. Dicha Carta tendrá fuerza de Ley una vez que la apruebe el Órgano Ejecutivo, luego de establecer que no pugna con la Constitución y las Leyes de la República. En esta norma reconoce la jurisdicción al Congreso General Guna (Kuna) y a las autoridades locales o los Sailas de las Comunidades, la cual debe ser entendida la facultad para resolver los conflictos sociales, menos en los asuntos penales o en los casos penales, pero se incluyó en el Código Procesal Penal dicha facultad (Numeral 10 del Artículo 30 y el Artículo 49).

La Ley Fundamental del pueblo guna en el artículo 5 ha previsto que *Gunayala constituye una división política, cuya organización, administración y funcionamiento estarán sujetos a régimen especial establecido en la Constitución de la República, en esta Ley y en el Estatuto*. En materia de organización política el artículo 9 de Ley Guna reconoce como autoridades a Onmaggeddummad Namaggaled (Congreso General de la Cultura Guna), Onmaggeddummad Sunmaggaled (Congreso General Guna) y Neggwebur Onmaggaled (Congresos Locales). Las decisiones que emitan no podrán ser contrarios a los valores sociales, culturales y de vivencia de la espiritualidad del pueblo guna (artículo 10).

El Congreso General de la Cultura Guna son representados por Sagladummagan de Onmaggeddummad Namaggaled, los representantes legales del Congreso General Guna son Sagladummagan de Onmaggeddummad Sunmaggaled, y los Congresos Locales son representados por los Sagla de la comunidad local (Artículo 11).

---

<sup>1</sup> GUNAYAR IGARDUMMADWALA (LEY FUNDAMENTAL DE GUNAYALA). Reformada por dos sesiones de Onmaggeddummad Sunmaggaled: sesión extraordinaria de Usdub, 23 – 25 de agosto de 2012, y sesión ordinaria de Gardi Sugdub, 25 – 28 de octubre de 2012. Aprobada y promulgada en la sesión extraordinaria de Onmaggeddummad Sunmaggaled de Mirya Ubgigandub, 26 – 28 de septiembre de 2013.

De acuerdo a las leyes gunas el Onmaggeddummad Namaggaled es el máximo organismo de espiritualidad guna, de protección, consolidación, conservación y divulgación del patrimonio histórico-cultural de Gunayala (Artículo 13). Es organismo religioso, espiritual y cultura del pueblo guna y en el que participan los Sagladummagan de los Onmaggeddummagan, saglagan, argargan, suwaribgan y delegados de las comunidades.

La administración o entidad política de la Comarca Gunayala es Onmaggeddummad Sunmaggaled (Congreso General Guna), el cual representa como el máximo organismo político-administrativo de deliberación y decisión de Gunayala; sus pronunciamientos y resoluciones serán de cumplimiento obligatorio desde su divulgación, para todas las autoridades de Gunayala, instituciones nacionales, privadas o/y personas que se encuentren por algún motivo en el territorio guna. El incumplimiento de los mismos será sancionado de acuerdo con las normas que fije el Estatuto.

Algunas funciones del Congreso General Guna son las siguientes:

- Analizar, aprobar o improbar, modificar e implementar programas, planes y proyectos de desarrollo de Gunayala que fueren sometidos a su consideración.
- Aplicar sanciones o medidas coercitivas a instituciones o personas que realicen, sin su autorización, proyectos, programas y planes que repercutan notablemente en la vivencia de su espiritualidad propia, en el orden social, cultural y económico de Gunayala.
- Sancionar, aprobar y/o rechazar las modificaciones que se den a Gunayar Igardummawala, al Estatuto y a su reglamento interno.
- Sancionar a sus representantes legales, a miembros de su Junta Ejecutiva, a los que conforman las secretarías y las comisiones por el incumplimiento o extralimitación de funciones o por la infracción de normas morales o de sus disposiciones, de acuerdo a esta Ley, al Estatuto y al Reglamento interno.
- Sancionar a las comunidades y a las personas que infrinjan o no acaten sus disposiciones, de acuerdo al Estatuto.
- Concertar contratos, acuerdos o convenios con los órganos del Estado u otros organismos nacionales e internacionales o personas particulares.

En relación al representante del Órgano Ejecutivo el artículo 13 de la Ley No. 16 de 1953 establece que la autoridad administrativa superior de la Comarca la ejerce el Intendente, con categoría igual a la de Gobernador de Provincia y con atribuciones similares a las de este funcionario en cuanto fueren aplicables al Gobierno y administración de la Comarca. En la práctica el Intendente o Gobernador solo actúa como representante legal del Presidente de la República ante el pleno del Congreso General Guna.

A pesar de existir el Decreto Ejecutivo No. 89 de 23 de agosto de 1983, en el que se establece que el pleno del Congreso General Guna elegirá una terna, la cual debe ser enviada al Presidente de la República, para que éste escoja la persona para ser Gobernador Comarcal, hoy en día el pueblo guna no elige una terna para el nombramiento del Gobernador, ya que considera que ésta figura representa al Órgano Ejecutivo y no al pueblo guna, por ende, no tiene mandato en el territorio de Gunayala.

## **2.2. Emberá-Wounaan**

La Comarca Emberá-Wounaan, fue creada mediante la Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983 y cuenta con la Carta Orgánica, la cual fue sancionada mediante el Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril de 1999. Esta división política del Estado panameño cuenta con dos globos o áreas geográficas, Área No. 1 Cémaco y Área No. 2 Sambú.

En la Ley 22 de 1983 solo menciona al pueblo Emberá y no así al pueblo Wounaan, pero en su Carta Orgánica se incluyen a los dos pueblos indígenas. De acuerdo al artículo 10 de la Ley 22 de 1983, se establece como máximo organismo tradicional de decisión y expresión del pueblo Emberá, al Congreso General de la Comarca, cuyos pronunciamientos se darán a conocer por medio de Resoluciones suscritas por la Directiva del Congreso, las que entrarán en vigencia a partir de su debida promulgación. También se reconoce los Congresos Regionales y los Congresos Locales, como organismos tradicionales de expresión y decisión. Además, instituye el Consejo de Nokoes (organismo de consulta de las autoridades locales), como organismo de consulta de los Congresos y de los Caciques de la Comarca.

El Cacique General es la primera autoridad tradicional de la Comarca Emberá-Emberá, y es el principal representante y vocero de la Comarca, ante el Gobierno Nacional y entidades públicas y privadas, y tendrá un Suplente (Artículo 11 y 13 de la Ley 22 de 1983). En cada Distrito Comarcal habrá un Cacique Regional quien será la primera autoridad tradicional del pueblo Emberá en el Distrito correspondiente. Las funciones y facultades de estas autoridades tradicionales indígenas se establecerán en la Carta Orgánica.

Una de las funciones de los Caciques Regionales es la de administrar justicia, a prevención con las autoridades de policía, de acuerdo a la Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Wounaan, los Caciques Regionales quedarán facultados para conocer a prevención con las autoridades de policía de los actos de superchería y hechicería, los cuales podrán sancionar con arresto de diez a sesenta días. (Artículo 12 y 120 de la Carta Orgánica).

En relación al representante del Órgano Ejecutivo habrá un Gobernador Comarcal y su suplente, cuyos nombramientos y remoción hará el Órgano Ejecutivo, y quien será su representante en la

Comarca, y es nombrado a través de una terna, la cual debe ser elegida por el pleno del Congreso General Emberá (Artículo 14 Ley 22 de 1983 y 68 de la Carta Orgánica).

Algunas facultades del Congreso General establecida en el artículo 15 de la Carta Orgánica Emberá-Wounaan:

- Definir, formular, diseñar, impulsar y promover políticas de desarrollo cultural, social y económico de las comunidades fundamentadas en la sostenibilidad, la protección de los recursos naturales y el ambiente, teniendo en cuenta la cultura Emberá-Wounaan.
- Fortalecer y promover la capacidad política y técnica de las instituciones tradicionales.
- Aprobar, modificar o rechazar el presupuesto general del Congreso que presente el Cacique General.
- Elegir, sancionar o destituir al Cacique General, al suplente, miembros de la Mesa Directiva y a los responsables de las Direcciones de Trabajo.
- Elegir la terna para el cargo de Gobernador Comarcal.
- Aprobar o improbar las reformas a la Carta Orgánica.

De acuerdo el Artículo 131 de la Carta Orgánica, ésta 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.

### **2.3. Madungandí**

Mediante la Ley No. 24 de 12 de enero de 1996, se instituye la Comarca Kuna de Madungandi, y su Carta Orgánica fue adoptada mediante el Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 1998. Madungandi es la cuarta comarca y está localizada en la región de Alto Bayano.

La Ley de Madungandi establece en su artículo 5, siguiendo con las demás leyes comarcales, el Estado reconoce y garantiza la existencia del Congreso General como máxima autoridad tradicional, ya que constituye el organismo de expresión y decisión de la Comarca Kuna de Madungandi, y al mismo tiempo, prevé que se reconoce y garantiza, además, los congresos regionales y locales de conformidad con su tradición y su Carta Orgánica. Las decisiones que emanen de estos congresos no deben ser contrarias a la Constitución Política ni a las leyes de la República.

De acuerdo al Artículo 13 del Decreto Ejecutivo que aprueba la Carta Orgánica de Madungandi, prevé como atribuciones del Congreso General Kuna de Madungandí, las siguientes:

- Aprobar planes y programas de desarrollo social, económico y cultural para la Comarca.
- Escoger y ratificar a los Sáhilas-Dummagan (Caciques) y demás autoridades del Congreso.
- Sancionar los estatutos de la Comarca Kuna de Madungandí, su Reglamento Interno y todas las resoluciones a fin de que sean sometidos a su consideración.
- Nombrar comisiones de trabajo y de cualquier otra actividad que se desee realizar.
- Concertar convenios y contratos con los órganos del Estado, con organismos nacionales e internacionales, con personas naturales o jurídicas legalmente reconocidas.

## 2.4. Ngöbe-Buglé

La Ley No. 10 de 7 de julio de 1997 crea la cuarta Comarca que la Ngöbe-Buglé (Ngäbe-Buglé), y la cual fue reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, reformada mediante el Decreto Ejecutivo No. 537 de 2 de junio de 2010, el cual fue anulado o declarado ilegal por la Sala Contencioso Administrativo mediante el fallo del día 28 de abril de 2016, ya que no tuvo participación del Congreso General Ngöbe-Buglé, en su reforma.

El Artículo 17 prevé que el Estado reconoce la existencia del Congreso General de la Comarca como máximo organismo de expresión y decisión étnica y cultural del pueblo Ngöbe-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.

La Comarca Ngöbe-Buglé en su Carta Orgánica, artículo 57, establece entre las atribuciones del Congreso General Ngöbe-Buglé, las siguientes:

- Dictar disposiciones necesarias para la buena convivencia de los habitantes de la Comarca Ngöbe-Buglé.
- Dictar las disposiciones requeridas para garantizar el cumplimiento de las leyes y tomar medidas frente a cualquier violación y actos contra la honra y dignidad de nuestro pueblo.
- Crear normas para la protección, pureza y legitimidad de la familia.
- Aprobar o desaprobar todos los proyectos Nacionales e Internacionales y planes de trabajo para el logro de los objetivos de la Comarca Ngöbe-Buglé.
- Someter a referéndum todos los proyectos de exploración, explotación mineral, ajustándose a los Convenios Internacionales, la Constitución Política y demás leyes vigentes.
- El Congreso General, celebrará convenios Internacionales en materia de asistencia técnica y programa de desarrollo.

## 2.5. Wargandi

La última comarca creada ha sido la Comarca Kuna de Wargandi y fue mediante la Ley No. 34 de 25 de julio de 2000, y su Carta Orgánica fue adoptada mediante el Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de octubre de 2008. La Comarca Kuna de Wargandi está localizada entre la Provincia de Darién y la Comarca Gunayala.

El artículo 3 de la Ley 34 de 2000, preceptúa que el Estado reconoce la existencia del Congreso General, como máxima autoridad tradicional de la Comarca Kuna de Wargandi, y de los congresos locales, de acuerdo con su tradición y la Carta Orgánica de la Comarca. La Carta Orgánica de Wargandi prevé que la administración de la Comarca será ejercida por las autoridades elegidas por el pueblo a través de sus organismos tradicionales propios (Artículo 6), y reconoce como Organismos Tradicionales de la Comarca el Congreso General Kuna de Wargandi, Junta Directiva del Congreso General y los Congresos Locales (Artículo 7).

Entre las funciones podemos mencionar, de acuerdo al artículo 12 de la Carta Orgánica de Wargandi, del Congreso General son:

- Dictar las medidas necesarias para el progreso y desarrollo de la Comarca.
- Velar por la conservación de las buenas costumbres, las tradiciones y promover el patrimonio cultural de la Comarca Kuna Wargandi.
- Proteger y conservar los bienes de la Comarca.
- Aprobar o rechazar las solicitudes de aprovechamiento forestal que presenten las comunidades, de acuerdo a las regulaciones de la Autoridad Nacional del Ambiente.
- Conforme al debido proceso, elegir, sancionar, suspender o destituir a los Caciques Generales, a los miembros de la Junta Directiva del Congreso y de las diferentes comisiones.

## 3. LEY No. 72 DE 2008

### 3.1. Tierras Colectivas Emberá-Wounaan

El Estado basándose en el artículo 127 de la Constitución emitió la Ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008, que establece el Procedimiento Especial para la Adjudicación de La Propiedad Colectiva de Tierra de Los Pueblos Indígenas que no está dentro de las Comarcas.

Es decir, es una ley que crea un procedimiento para titular tierras a favor de los pueblos indígenas que quedaron fuera de las Comarcas, pero a pesar de eso, su artículo 15 establece que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante decreto ejecutivo, reconocerá la forma tradicional de organización, la cultura y las autoridades de los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva de tierras, y establecerá procedimiento para la coordinación con estas y las autoridades nacionales electas o designadas.

Hasta el día de hoy en base a la Ley 72 de 2008 se han legalizados 4 territorios indígenas, pero no se ha emitido un Decreto Ejecutivo que desarrolle sobre la forma de organización tradicional del pueblo emberá-wounaan, que quedaron fuera de las Comarcas indígenas.

#### **4. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

##### **4.1. Convenio 107 de la OIT de 1957**

La República de Panamá en su normativa constitucional ha previsto que acata las normas de derecho internacional (artículo 4), por ende, tiene que cumplir los instrumentos internacionales que ha suscrito, y basándose en el Control de Convencionalidad, tanto las entidades judiciales como las instituciones del Órgano Ejecutivo y del Órgano Judicial, debe hacer efectiva los derechos consagrados en ellos.

Panamá suscribió el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo mediante el Decreto de Gabinete No. 53 de 26 de febrero de 1953, y parafraseando el Tratado antes mencionado, ha previsto que los Estados deberán tomar en consideración los valores culturales y religiosos y las formas de control social propias de los pueblos indígenas (*literal a* del Artículo 4); y también en el artículo 7 previó que los pueblos indígenas podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración.

Es decir, el Convenio 107 de la OIT de 1957 ha previsto que el Estado panameño debe respetar las instituciones políticas, organizacionales o comunitarios de los pueblos indígenas, las cuales deben ser entendidas los Congresos Indígenas y sus autoridades tradicionales, que representan a sus territorios legalizados o no, que pueden ser a través de la figura de la Comarcas, Tierras Colectivas u otra figura que se origine.

##### **4.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Asamblea General de las Naciones Unidas el día 13 de septiembre de 2007, aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y con el voto favorable del Estado panameño.

En el numeral 1 del artículo 20 previó que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

Interpretando la norma antes citada podemos entender que se reconoce como uno de los derechos de los pueblos indígenas el mantenimiento de las instituciones políticas o el sistema político, por medio de la cual los pueblos indígenas se organizan su vida y la administración de sus territorios.

### **4.3. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en la Asamblea General de los Estados Americanos celebrada el 14 de junio de 2016, también establece como uno de los derechos de los pueblos indígenas el Derecho a la autonomía o al autogobierno, los cuales comprenden el derecho a la libre determinación, que debe ser entendida a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas, a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión, entre otros (Artículo XXI).

Lo interesante de la norma antes citada incluye el concepto de la libre determinación de los pueblos indígenas, que debe ser interpretada, entre otros derechos, la libertad de organizar su sistema político y su administración territorial, y en el caso panameño sería las instituciones de los Congresos Indígenas.

## **5. JURISPRUDENCIA**

### **5.1. Nacional**

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pronunció en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad del caso de la Carta Orgánica Ngöbe-Buglé que 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.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 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 Ngöbe 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. Ponente: Abel Augusto Zamorano Panamá, Veintiocho (28) de Abril de Dos Mil Dieciséis (2016).

Es decir, el Tribunal panameño reconoce como uno de los derechos de los pueblos indígenas las instituciones y las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, ya que las comarcas son regímenes especiales y tienen su propia autonomía.

## 5.2. Internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha pronunciado sobre el tema de organización política de los pueblos indígenas. En el caso Yatama contra Nicaragua, el Tribunal de los Estados Americanos determinó que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades (*Corte IDH, Caso Yatama v. s. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 225*)

También en el caso de Saramaka contra Surinam la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó, en relación al pueblo indígena de Saramaka, que su estructura social es diferente a la de otros sectores de la sociedad en tanto el pueblo Saramaka está organizado en clanes de linaje materno (*lös*), y se rigen, al menos en forma parcial, por sus propias costumbres y tradiciones. Cada clan (*lõ*) reconoce la autoridad política de varios líderes locales, incluyendo a los que ellos llaman Capitanes y Capitanes Jefes, así como un *Gaa'man*, que es el oficial de más alto rango dentro de la comunidad (*Corte IDH, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 81*).

Es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce las instituciones políticas y tradicionales de los pueblos indígenas, a través de las cuales administran sus territorios y toman decisiones, basándose en su autonomía.

## Conclusiones

La legislación panameña ha contemplado, a través de las leyes comarcales el reconocimiento de las instituciones políticas administrativas de los pueblos indígenas, por medio de ellas toman decisiones en los temas de su interés.

Los instrumentos internacionales también han reconocido el sistema organizativo de los pueblos indígenas, como uno de los derechos de los pueblos indígenas, independientemente si cuentan con tierras legalizadas.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, específicamente a través de la Sala Tercera, y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han reconocido las autonomías de las Comarcas Indígenas y las instituciones políticas de los pueblos indígenas.

### **Bibliografía**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama v. s. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humano. *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de octubre de 2008, Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Wargandi. Gaceta Oficial No. 26165 de 14 de noviembre 2008.

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 Ngöbe 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. Ponente: Abel Augusto Zamorano Panamá, Veintiocho (28) de Abril de Dos Mil Dieciséis (2016).

Ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008, que establece el Procedimiento Especial para la Adjudicación de la Propiedad Colectiva de Tierra de los Pueblos Indígenas que no están dentro de las Comarcas. Gaceta Oficial No. 26193 de 30 de diciembre de 2008.

Valiente López, Aresio. Derechos de los Pueblos Indígenas en Panamá. Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP). Grossestra Intl. San José, Costa Rica. 2002.

Ley Fundamental de la Comarca Gunayala.  
<http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>