

, 18 de noviembre de 1987.

Honorable Legislador  
Lic. Raúl Montenegro  
E. S. D.

Honorable Legislador:

Doy contestación a su atenta nota s/n fechada 13 del corriente, en la que tuvo a bien formularme consulta sobre "la facultad de la Asamblea Legislativa de presentar por su propia iniciativa el Proyecto de Ley", por la cual se crea la Comarca Guaymí, en atención a las normas constitucionales y, de manera especial, conforme al artículo 153 de nuestra Carta Política.

Como se trata de un tema regulado por normas de naturaleza constitucional, debo aclarar que el debe ser despejado en definitiva por el Pleno de la honorable Corte Suprema de Justicia, en orden a lo establecido por el artículo 203, num.1, de la Constitución, dado que ese alto Tribunal ejerce el control centralizado de la constitucionalidad. No obstante, con esta salvedad, a seguidas me permito exponer el criterio del suscrito.

Como es de su conocimiento, el artículo 153 asigna a la honorable Asamblea Legislativa las atribuciones legislativas, entre las cuales figuran las siguientes:

"Artículo 153: La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

- .....
- .....
- 7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
- .....
- 12. Determinar, a propuesta del Organó Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y

distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.  
 .....

- o - o -

Conviene señalar que el numeral 12 dispone, a través de una norma especial, que esa función de la Asamblea Legislativa debe ser ejercida "a propuesta del Organismo Ejecutivo", en forma similar a como se exige igualmente respecto de la atribución señalada en el num. 2 del citado artículo 153 de la Constitución, referente al proyecto de ley general de sueldos.

Esta exigencia se introduce en las reformas constitucionales de 1983, puesto que no existió en el artículo 65 de la Constitución de 1904, ni en el 88 de la Constitución de 1941; pero surge en el num. 4 del artículo 118 de la Constitución de 1946, respecto del proyecto de ley general de sueldos. Sin embargo, no se exige en el num. 26 del citado artículo de la Constitución de 1946 para el proyecto de ley mediante la cual se crean los departamentos administrativos, organismos interministeriales y consejos técnicos y, en general, para las que regulan las dependencias administrativas.

Es oportuno aclarar que en el texto del artículo 148 de la Constitución de 1972, después de las reformas de 1978, cuando el Consejo Nacional de Legislación se convierte en organismo independiente del Organismo Ejecutivo, no se exige el citado presupuesto en los numerales 6 y 8, que le asignan como funciones legislativas las de determinar el número y nomenclatura de empresas estatales, al igual que asignarle sus funciones, y crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos.

Lo anterior indica, como ya se mencionó, que fue en las reformas constitucionales de 1983 cuando se dispone de manera expresa que el proyecto de ley tendiente a determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos, al igual que distribuir entre ellos las funciones y negocios de la administración pública, que se exigió que ello fuese "a propuesta por el Organismo Ejecutivo".

En el Acta N°22 de las sesiones de la Comisión Revisora de la Constitución Política, correspondiente a la celebrada el 14 de enero de 1983, cuando se discutió el proyecto de artículo 141 (que corresponde al 153 del texto constitucional vigente), consta que el numeral 13 de aquél corresponde al

numeral 12 del Texto Constitucional en vigencia; a pág. N239 se deja constancia de que dicho numeral fue aprobado en esa sesión.

Pareciera que el antecedente de este numeral es el numeral 9 del artículo 76 de la Constitución colombiana -dada la similitud de los textos- que asigna como función legislativa del Congreso, la siguiente:

"Artículo 76: Corresponde al congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

.....  
.....  
9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales.  
....."

- o - o -

Sin embargo, se observa que esta norma no señala que dicha atribución debe ejercerse a propuesta del Ejecutivo, pero ello obedece a que el artículo 79 así lo dispone. Los dos primeros incisos son del siguiente tenor:

"Artículo 79: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno."

....."

Es evidente que con arreglo a los numerales 7 y 12 del artículo 153 de la Carta Política, en relación con los artículos 158 y 159 de la misma, la ley que establece o reforma la división política del territorio nacional y aquella que regula la estructura de la Administración Pública tienen el carácter de leyes orgánicas, por lo cual -en principio- sólo pueden ser propuestas por comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa y por los Ministros de Estado, previa autorización del Consejo de Gabinete.

Sin embargo, como el numeral 12 establece que la última debe ser "a propuesta del Organismo Ejecutivo", es preciso determinar si la creación de la Comarca Guaymí implica una medida que afecta a la estructura de la Administración nacional e implica la creación de un organismo o establecimiento público.

Para deslindar este último extremo conviene reproducir los artículos 1, 3, 10, 11 y 15 del Anteproyecto de Ley que tuvo a bien acompañar:

"Artículo 1: Se crea la Comarca Guaymí como una división política especial que comprende tres grandes regiones de la porción continental que se extiende sobre parte de las Provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Estas regiones se dividirán en Distritos Comarcales y éstos en Corregimientos Comarcales, cuya organización, administración y funcionamiento estarán sujetos al régimen especial establecido en esta Ley, en la ley sobre Régimen Municipal y en la Carta Orgánica de la Comarca, que es el instrumento que podrá reglamentar según sus tradiciones la convivencia de la población."

- o - o -

"Artículo 10: El Estado reconoce y garantiza la existencia del Congreso General, los Congresos Regionales y los Congresos Locales, como organismos naturales de expresión y decisión del pueblo Guaymí, con miras a conservar y fortalecer su tradición, su cultura y su unidad e integridad. Su organización y funcionamiento se regirá por lo que disponga la Carta Orgánica."

- o - o -

"Artículo 11: El Congreso General Guaymí es el máximo organismo de expresión y decisión del pueblo Guaymí. Sus resoluciones y decisiones serán de cumplimiento

obligatorio para las autoridades de la Comarca y el pueblo de la misma; tales resoluciones y decisiones deberán estar en armonía con la Constitución Nacional y las leyes relativas a la Comarca.<sup>2</sup>

- o - o -

"Artículo 15: La administración de la Comarca Guaymí se realizará a través del Cacique General, los Caciques Regionales, los Caciques Locales, los jefes inmediatos y los Voceros."

- o - o -

Según las normas reproducidas y otras adicionales, la ley en referencia crearía una división política especial, que alteraría la ya existente en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, a la vez que crea una nueva organización administrativa aplicable a la población que habita en la circunscripción comarcal que se crea, dado que se le da reconocimiento al Congreso General, los Congresos Regionales, los Congresos Locales de la población guaymí, se le da carácter obligatorio a las resoluciones y decisiones adoptadas por tales congresos, se regula la integración de éstos, se crean los cargos de Caciques, se regulan las funciones de éstos, y, en general, se adoptan otras normas que regulan la administración de la Comarca.

Resulta oportuno señalar que el artículo 5 de la Carta Política dispone:

"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."

- o - o -

Es evidente que el fundamento constitucional para la creación de una comarca indígena, además de las normas constitucionales ya citadas y del artículo 123 de la Carta Política, es el artículo 5 que se acaba de reproducir, en el que se condiciona tal medida a "razones de conveniencia administrativa o de servicio público". Ello indica que se trata de la creación de una circunscripción especial, con un régimen jurídico de esa naturaleza, en la que actuaría una organización administrativa que la propia ley crea, dado que los servicios públicos

y la función administrativa los brinda, de manera principal, la Administración Pública.

De todo lo anterior, en mi opinión, puede concluirse en que si el proyecto de ley objeto de consulta se limitase a "establecer o reformar la división política del territorio nacional", se trataría de un proyecto de ley orgánica que podría ser presentado por una Comisión Permanente de la Asamblea Legislativa, con arreglo al artículo 159 de la Carta Política. En cambio, si crea un organismo administrativo y le asigna funciones, en los términos señalados en el numeral 12 del artículo 153 de la Constitución, entonces tal proyecto de ley tendría que ser presentado por el Organo Ejecutivo, de acuerdo con lo que esa norma especial dispone.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, le reitero mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

Olmedo Sanjurjo.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/sder.