



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 26 de octubre de 2012.  
C-68-12.

Comisionado  
**Frank Alexis Abrego**  
Director General  
Servicio Nacional de Fronteras  
Ministerio de Seguridad Pública  
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota número SNF/DG/DAL-291-12, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si el Congreso General Guna tiene facultad para expedir leyes y qué jerarquía es atribuida a la regulación interna que dicta ese órgano; si las leyes fundamentales, estatutos y reglamentos dictados por dicho Congreso pueden crear impuestos, tasas, contribuciones y multas, sin que sean contrarias a la Constitución Política; y si de conformidad con lo señalado en el artículo 12 de la ley 16 de 1953, es necesario requerir la autorización o aprobación de las autoridades tradicionales de la Comarca Guna Yala para realizar labores de control y vigilancia en el área insular de la comarca en la persecución de los delitos dentro de las comunidades indígenas.

Su primera pregunta está relacionada con la aprobación de una denominada Ley Fundamental de la Comarca Guna Yala, expedida por el Congreso General Guna, en la cual se establece la derogatoria de la ley 16 de 19 de febrero de 1953, que reorganiza la Comarca de San Blas (léase Comarca Guna Yala).

En ese sentido, debo expresarle que la Constitución Política de la República señala en su artículo 159 que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados por nuestra Carta Política.

En ejercicio de esa función, fue aprobada la ley 16 de 19 de febrero de 1953, que organiza la Comarca de San Blas (ahora Guna Yala), que regula el gobierno, la administración y otros aspectos de esa comarca, y reconoce la existencia del Congreso General Guna y de los Congresos de pueblos y tribus, con arreglo a su tradición y a su Carta Orgánica, con las salvedades pertinentes para evitar incompatibilidades con la Constitución Política y las leyes de la República.

Esta ley, por haber sido expedida por la Asamblea Nacional y sancionada por el Órgano Ejecutivo según los términos previstos en nuestro ordenamiento constitucional, tiene el carácter de una ley formal, subordinada únicamente a la Constitución Política y a los

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, y sólo puede ser modificada, adicionada o derogada mediante otro instrumento de igual jerarquía expedido por el Órgano Legislativo o a través de un decreto ley dictado por el Consejo de Gabinete en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas por la Asamblea Nacional de conformidad a lo que dispone el numeral 16 del artículo 159 de la excerpta constitucional antes citada.

En razón de lo anterior, este Despacho opina que el Congreso General Guna no goza de facultad legal para expedir instrumentos con carácter de ley, pues, ésta es una competencia privativa de la Asamblea Nacional o del Consejo de Gabinete, si fuera el caso; de allí que las regulaciones que emita dicho Congreso deberán sujetarse a la Constitución Política de la República, a la Ley y a los reglamentos que expida el Órgano Ejecutivo en ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 14 del artículo 184 del texto constitucional.

En cuanto a su segunda interrogante, es decir, si las leyes fundamentales, estatutos y reglamentos aprobados por el Congreso General Guna pueden crear impuestos, tasas, contribuciones y multas, sin que sean contrarias a la Constitución Política, debo manifestar que el artículo 90 de la propia Constitución señala que el Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas, y en ese sentido, el artículo 13 de la ley 16 de 1953 establece que el reconocimiento del Congreso General Guna y de los Congresos de pueblos y tribus se da con arreglo a su tradición y a su Carta Orgánica, que según el artículo 12 de la misma excerpta legal, tendrá fuerza de ley una vez sea aprobada por el Órgano Ejecutivo.

Cabe señalar que el decreto ejecutivo mediante el cual se adoptaría la Carta Orgánica de la Comarca Guna Yala, y se reglamentaría la ley 16 de 1953, no ha sido dictado por el Órgano Ejecutivo, por lo que debe entenderse que dicha Carta Orgánica no ha nacido a la vida jurídica. En consecuencia, el Congreso General Guna Yala y las otras autoridades tradicionales indígenas de la Comarca sólo podrán establecer los tributos y las multas que permita la Ley, o su Carta Orgánica, cuando ésta sea debidamente aprobada por el Órgano Ejecutivo.

Con respecto a su última interrogante, esto es, si de conformidad a lo señalado en el artículo 12 de la ley 16 de 1953, es necesario requerir autorizaciones o aprobaciones a las autoridades tradicionales de la comarca para realizar labores de control y vigilancia en el área insular en persecución de los delitos cometidos dentro de las comunidades indígenas, me permito transcribir la norma para su mejor análisis:

“Artículo 12. 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 demás autoridades establecidas conforme a la tradición indígena y de la Carta Orgánica del Régimen Comunal Indígena de San Blas [léase Kuna Yala]. Dicha carta tendrá fuerza de ley una vez la apruebe el Órgano Ejecutivo, luego de establecer que no pugna con la

Constitución y las leyes de la República. (Subraya el Despacho).

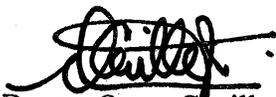
Como se puede apreciar, la norma antes citada no hace alusión directa o indirecta a la obtención de permiso o autorización de las autoridades tradicionales indígenas para realizar labores de control y vigilancia en el área insular de la comarca en persecución de los delitos; sin embargo, cabe mencionar que del artículo 219 del Constitución Política de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 347 del Código Judicial, se desprende que la función de perseguir e investigar los delitos y practicar las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales le corresponde al Ministerio Público.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 22 del decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008 que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, describe las funciones de esa entidad de seguridad pública, dentro de las cuales está la de realizar, bajo la dirección del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos en aquellos espacios jurisdiccionales de su competencia donde no existan dependencias de la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional. En ese sentido, debo anotar que el Servicio Nacional de Fronteras también cuenta dentro de su estructura orgánica con un Departamento de Investigación Judicial que tiene como función planificar, organizar, dirigir, desarrollar y **supervisar la investigación de los delitos, bajo la dirección del Ministerio Público**, en aquellos espacios jurisdiccionales de su competencia, entre los cuales se encuentra la Comarca Guna Yala, de conformidad con los artículos 5 y 15 del decreto ejecutivo 103 de 2009, que reglamenta el decreto ley 8 de 2008.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría concluye que si en la Comarca Guna Yala no existe una oficina o dependencia de la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional, la persecución e investigaciones de los delitos cometidos en esa jurisdicción estará a cargo del Servicio Nacional de Fronteras de Panamá, **bajo la dirección del Ministerio Público**, entidad a la que le corresponderá, a través de la fiscalías correspondientes, adoptar las medidas de coordinación necesarias con las distintas autoridades tradicionales de la comarca, para el ejercicio de una labor eficaz en la persecución de los delitos dentro de las comunidades indígenas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 16 de 1953 que reconoce la existencia de las autoridades tradicionales y su tradición.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Doctor Oscar Geville  
Procurador de la Administración.

OC/au.

