



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de septiembre de 2022
C-SAM-36-22

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

Ref: Competencia del Intendente de la Comarca Kuna Yala para conocer procesos de desalojo y lanzamiento por intruso.

Señor Viceministro:

Me dirijo a usted en ocasión de su nota No.VMAI-No.580 de 19 de agosto de 2022, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría respecto a: *“si el Intendente de la Comarca de Kuna Yala tiene la facultad para conocer procesos por desalojo y lanzamiento por intruso en el territorio de la Comarca Kuna Yala”*.

En relación al contenido de su solicitud, 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; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa; sin embargo, observamos que se tratan de procesos que se ventilan dentro de una jurisdicción especial; ahora bien, por tratarse de un tema de relevancia, consideramos en esta oportunidad brindar una orientación general, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante. A continuación exponemos los siguientes argumentos:

I- Consideraciones Generales con relación a la figura del Intendente

Conforme al artículo 3 de la Ley 16 de 1953 *“Por la cual se organiza la Comarca de San Blas¹”*, establece que la autoridad 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.

La figura del Intendente emerge tras la aprobación de la Ley 2 de 16 de septiembre de 1938 *“Por la cual se crean las Comarcas de San Blas y de Barú”*, en cuyo artículo 5 señalaba, que en cada una de las comarcas creadas sería regida por un Intendente de libre nombramiento y remoción del poder Ejecutivo del cual podrá depender directamente. Esta ley también indicaba que todos los empleados o funcionarios de la comarca y de la fuerza de policía estarían subordinados a su autoridad². Ahora bien, en relación a la evolución normativa, la figura del Intendente en las comarcas, entendemos que

¹ Confrontar Gaceta Oficial 12.042

² Cfr. Gaceta Oficial Numero 7873 de 23 de septiembre de 1938.

queda subrogada por la figura del actual Gobernador, en atención de lo que establece la propia Ley 16 de 1953 y el artículo 42 de la Ley 37 del 2009 “*Que descentraliza la administración Pública*”, cuando dispone que “*para los efectos de esta ley, cuando se habla de provincia se hace referencia a las comarcas indígenas legalmente constituidas*”.

Por tal razón, cuando en el artículo 3 de la Ley 16 de 1953, se establece que las atribuciones del Intendente, tienen igual categoría que la del Gobernador de provincia, debemos apreciar que las mismas se equiparan a las fijadas en la Ley 2 de 1987 “*Por la cual se desarrolla el artículo 249 (hoy 252) de la Constitución Política y señala las funciones de los gobernadores de la República de Panamá, modificada por la Ley 19 de 1992.*”³ En ese contexto, la citada Ley 2, en su artículo 8 señala que “*en las comarcas indígenas se aplicará el régimen indígena establecido y supletoriamente la presente ley*”. (Destacado y resaltado nuestro).

Con base a lo antes expuesto, al Gobernador de la Comarca Kuna Yala, le corresponde ejercer las funciones y atribuciones del artículo 10 de la Ley 16 de 1953⁴ y del artículo 4 de la Ley 2 de 1987⁵. Ello, sin menoscabo de las funciones que le toca realizar como jefe de policía, tal como lo dispone el artículo 862 del Código Administrativo, bajo esa categoría, cito: “*son jefes de policía el Presidente de la República en todo el territorio de esta, los Gobernadores en su provincia, los Alcaldes en su distrito...*” y la Ley 16 de 17 de junio de 2016 “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación.*”⁶

En tal sentido, los Gobernadores en su calidad de representantes del Órgano Ejecutivo, en la provincia o comarca, le corresponderá desempeñar las funciones que le asigne la ley y el Presidente de la República, además de aquellas funciones derivadas de su condición de jefe superior en materia de policía dentro de la provincia.⁷

El rol de coordinación de los Gobernadores de la provincia y el Órgano Ejecutivo se ejerce a través del Ministerio de Gobierno con relación a lo que dispone la Ley 19 de 3 de mayo de 2010 en sus artículos 2 y 3⁸.

Resulta relevante destacar, el papel de coordinación y complemento que tienen las autoridades estatales y las autoridades tradicionales, en la Justicia Indígena y la Ordinaria, tal como lo ha plasmado el profesor Aresio Valiente López, en su escrito titulado “La Justicia Indígena”, cuando planteó lo siguiente, cito:

³ Cfr. Gaceta Oficial No.20, 816. Tras la reforma constitucional del año 2004, el artículo 249 corresponde al 252 de la Constitución Política.

⁴ Cfr. Ley 16 de 1953. Artículo 10, literales a), b), q).

- a) Comunicar las leyes y órdenes superiores a los empleados de su dependencia;
- b) Dar instrucciones a los Regidores y demás empleados subalternos para la recta ejecución de las leyes y órdenes superiores.

....

- q) todas las demás que fije el Gobierno Nacional.

⁵ Cfr. Ley 2 de 1987. Artículo 4, numerales 1 y 36 de la Ley

Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

- 1. Representar al Órgano Ejecutivo en su circunscripción;

....

36. Todas aquellas otras funciones que le asigne la ley o el Órgano Ejecutivo.

⁶ Cfr. Artículo 175 del Código Judicial, modificado por la Ley 16 de 2016

⁷ Cfr. Artículo 2 de Ley 2 de 1987, modificado por la Ley 37 de 2009

⁸ Cfr. Artículos 2 y 3 de la Ley 19 de 3 de mayo de 2010.

“La Justicia Ordinaria y la Justicia Indígena, tienen que tomar en cuenta que su campo de acción, es decir, la sociedad, está en constante evolución o cambio, no sólo en el plano tecnológico o económico, sino también en las relaciones interculturales para que se respeten entre sí y coadyuven entre sí... Tanto la Jurisdicción Ordinaria como la Jurisdicción Indígena, no son perfectas, por ende, son imperfectas, se van a necesitar entre sí para cumplir su misión, que es impartir justicia a los miembros de su sociedad⁹”; y agregaríamos, bajo principios de coordinación, armónica colaboración y del debido proceso legal.

Por su parte, debemos recordar que de conformidad con lo previsto en el artículo 78 de la Ley 16 de 2016, la Justicia Comunitaria en las comarcas y tierras colectivas se ejercen por las Autoridades Tradicionales de los Pueblos Indígenas y sus decisiones deben ser acatadas siempre que no violen ni contradigan los instrumentos de derechos humanos.

De ahí que, en la Comarca Kuna Ayala, la única autoridad administrativa superior la ostenta el gobernador en la comarca, al no existir delegado administrativo. En consecuencia, como autoridad de policía, tiene el deber de dar cumplimiento a la Constitución Política, las Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa¹⁰; adicional a ello, le corresponde atender los asuntos civiles, ordinarios y ejecutivos, como autoridad de policía, tomando en cuenta, lo previsto por el artículo 175, modificado por la ley 16 de 2016, en concordancia con el artículo 1409 del Código Judicial; cumpliendo así, con el debido proceso y el principio de estricta de legalidad.¹¹

II- Sobre el proceso de desalojo y lanzamiento por intruso en la Comarca Kuna Yala

En cuanto a los procesos de desalojo y lanzamiento por intruso, la Corte Suprema de Justicia ha indicado en reiterados fallos que se trata de procesos de naturaleza civil¹², que tienen como objetivo la protección erga omnes a favor de sus legítimos propietarios, del uso y goce del derecho a la propiedad ejercida ante las vías de hecho, o que afecte o perturbe dicho derecho. Las autoridades en el ejercicio de su función están obligadas a velar porque se cumpla la protección de la vida, honra y bienes de los nacionales, donde quiera que estos se encuentren, como una garantía fundamental que se contiene en el artículo 17 constitucional, veamos:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.” (Destacado nuestro.)

Luego del examen jurídico y de la doctrina, concluimos que en el ámbito jurisdiccional especial, la atención de los asuntos civiles, correccionales y comunitarios conciernen al Juez de Paz y, en el caso,

⁹ Valiente López, Aresio. “La Justicia Indígena”, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Anuario 2018, págs. 137 y 138.

¹⁰ Artículo 234 de la Constitución Política.

¹¹ Artículos 862 y 865 del Código Administrativo

¹² Confrontar C-SAM-016-20 de 8 de junio de 2020; Sentencias 31 de marzo de 2000, de 23 de noviembre de 2015 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

de las Comarcas Kunas de Madungandi, Wargandi y Puerto Obaldía; estará a cargo de los **delegados administrativos**¹³; sin embargo, al no haberse designado o nombrado por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Gobierno respectivo al delegado administrativo en la Comarca Kuna Yala¹⁴, le corresponderá al Gobernador comarcal, en su condición de autoridad de policía, atender los asuntos civiles, correccionales y comunitarios, siguiendo el debido proceso, con base a la Constitución Política y la ley.¹⁵

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/cd/av/pb



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

¹³ Cfr. Ley 16 de 2016. Art. 84 (numeral 4).

¹⁴ Artículo 80 y s.s. de la Ley 16 de 2016.

¹⁵ Artículo 90 de la ley 16 de 2016.