



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de agosto de 2024
Nota C-149-24

Señores
Ceferino Smith Perea
Narciso Pérez García
Ciudad

Ref.: Resoluciones del Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala).

Respetados Señores:

Por este medio, se da respuesta a la nota presentada ante este Despacho el 22 de julio del año en curso, mediante la cual hacen las siguientes interrogantes:

- "1. Ante la existencia de una Ley de transporte que permite el desarrollo de una actividad de servicio público y social a nivel nacional, las decisiones tomadas mediante sus propias resoluciones por parte del Congreso General Guna de la Comarca de Guna Yala [sic], pueden las mismas, estar por encima de esta Ley de Transporte?"*
- 2. Si existe una legislación referente al transporte a nivel nacional, ¿el Congreso General Guna de la Comarca de Guna Yala, [sic] tiene la facultad de desconocer, violentar o ignorar esta ley de transporte?"*
- 3. Toda vez que a una empresa se le otorga la legalización de la prestancia de un servicio de transporte público por parte de la ATTT y la misma de igual manera es amparada la legalización de su resolución de servicio mediante un fallo de la Corte Suprema de Justicia, puede el Congreso General Guna de la Comarca de Guna Yala [sic] desconocer dicho reconocimiento?"*
- 4. Toda vez otorgada por parte de la ATTT una resolución de servicio de transporte terrestre, puede el Congreso General Guna de la Comarca de Guna Yala [sic] impedir el ejercicio del comercio y la libertad de tránsito en la ruta asignada para la prestancia del servicio?"*

Esta Procuraduría, en relación con la primera interrogante, opina que las resoluciones del Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala) no constituyen actos que se encuentren a un nivel mayor, que las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional; igualmente y, respecto a su segunda interrogante, es la opinión de este Despacho, que el Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala) no tiene la facultad de desconocer, violentar o ignorar las leyes formales de la República de Panamá, ambas respuestas se fundamentan en lo establecido en los artículos 2 y 159 de la Constitución Nacional, el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, y el artículo 13 de la Ley No.16 de 1953.

Respecto a la tercera interrogante, esta institución estima que no le es jurídicamente viable al Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala), desconocer las decisiones de la Corte

Suprema de Justicia, ya que las mismas son finales, definitivas, obligatorias, en virtud del artículo 206 de la Constitución Política.

En lo que atañe a su cuarta y última interrogante, no le es dable a esta Procuraduría emitir un pronunciamiento de fondo, en los términos como fue formulada la misma, considerando que, entrar a conocer y opinar respecto del contenido de una Resolución de servicio de transporte terrestre, emitida por la ATTT, podría implicar el rebasar los límites impuestos en la Ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 206 de la Constitución Política.

Es importante en primera instancia indicar, que las respuestas brindadas a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. **De la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que “las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**”

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

En términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. *La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad**; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.***

..." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. **De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;**

..." (Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo anterior, debe manifestarse que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

II. De la Constitución Política de Panamá.

La Carta Magna consagra dos aspectos relevantes a esta consulta, como lo son las comarcas indígenas (artículos 5, 87, 124 y 127) y la función legislativa (artículo 159).

"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."*
(Lo resaltado es del Despacho)

El artículo 5 *ut supra*, autoriza a establecer divisiones político administrativas dentro del territorio patrio, que sean distintas a las provincias, distritos y corregimientos, con motivo de regímenes especiales o de conveniencia administrativa o de servicio público. Dicho artículo constitucional, sin hacer referencia particular alguna, sirve de amparo jurídico para la creación de las comarcas indígenas.

Lo concerniente a los pueblos indígenas es atendido, en el Texto Fundamental, en el artículo 87, al reconocer las tradiciones folclóricas como parte medular de la cultura nacional; el artículo 124, que declara una atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional; y, el artículo 127, que garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva para el logro de su bienestar económico y social.

En tal sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 28 de octubre de 2020, ante objeción de inexecutable presentada por el Órgano Ejecutivo, expediente No.239-19, resalta la importancia de la tradiciones, organizaciones, autoridades y cultura indígena, así como el objetivo de integrar sus normas al sistema jurídico patrio, así:

*"...es de suma importancia hacer énfasis en el hecho que la creación de Comarcas Indígenas reviste una gran trascendencia, pues, éstas no sólo van enfocadas al reconocimiento de un espacio geográfico a nuestros Pueblos Originarios, sino que va dirigido al reconocimiento y preservación de sus **tradiciones, organizaciones, autoridades y cultura**, garantizando a su vez el ejercicio de un gobierno regional a cargo de los propios indígenas, **incorporando de manera formal al ordenamiento nacional vigente los derechos de los pueblos indígenas** que conforman nuestro país.*

...

En abono a lo anterior, es preciso indicar que las comunidades indígenas son parte de la herencia histórica de nuestra República, debido a que son legatarios y practicantes de culturas únicas que han conservado ancestralmente características sociales, económicas y políticas distintas a las implementadas en el resto de la sociedad. Considera este Pleno que los grupos indígenas son parte de nuestros orígenes e historia, pues, nos aportan tradiciones, costumbres, lenguas, formas de vestir, comer y pensar que robustecen el mosaico socio-cultural que constituye nuestra identidad."

Es por esa razón, que resulta fundamental el reconocimiento de sus identidades, sus formas de vida y su derecho a las tierras, territorios y recursos naturales que ancestralmente han utilizado."

(Lo resaltado es del Despacho)

Es menester advertir que en la Consulta C-297-02 de 30 de septiembre de 2002, esta Procuraduría señaló que la autonomía y derechos de los indígenas panameños, debe desarrollarse conforme los principios constitucionales y las leyes nacionales, según lo expresado a continuación:

"La división política del territorio del Estado Panameño, no implica una minimización del sistema centralista. La misma, constituye una distribución del poder del Estado, conforme a la división territorial, y que según la Ciencia Política, da asidero para la distribución de los gobiernos unitarios y federalistas. El hecho de que dentro del Estado Panameño, exista un gobierno unitario, se pone en evidencia mediante esta misma Constitución, la cual confiere a órganos centrales tales como: Legislativo, Ejecutivo y Judicial esta asignación; sin embargo, también consagra la autonomía municipal.

*Más que la distribución constitucional del poder con base a una división territorial, el gobierno unitario, como el nuestro, se caracteriza por la supremacía del gobierno central sobre los locales. En otros términos, **el poder se ubica en el gobierno nacional**, el cual de manera voluntaria, **puede desprender una fracción de dicho poder, otorgándole cierta autonomía, o un régimen especial, a estas Comarcas a fin de generar un mayor provecho administrativo**, o en virtud de lograr beneficios para una comunidad local o regional determinada, en el contexto de la ejecución de una función pública, entendida esta, como: "toda actividad dirigida a la realización del interés común correspondiente al Estado o a cualquiera otra corporación pública."*

...

*Ahora bien, es oportuno destacar que **si bien el Estado debe proveer a las Comarcas Indígenas, y pueblos campesinos, estos derechos a mantener su identidad y demás prerrogativas constitucionales, debe tenerse presente que su desarrollo estará sujeto a las normas Constitucionales y Legales de nuestro país**, y no puede obviarse el trabajo mancomunado o coordinado que debe existir en todos los niveles de actuación administrativa entre las diferentes instituciones públicas y organismos tradicionales así como de las autoridades indígenas.*

(Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo anterior, se puede señalar, que las comarcas indígenas, aun entendidas como una manifestación de protección a su cultura¹, conforman divisiones político - administrativas de la República de Panamá, creadas bajo la sujeción de la Constitución Política y el ordenamiento positivo, de conformidad con lo siguiente:

*"**Artículo 159.** 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 declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:*

...

16. *Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos Leyes. ...*

..." (Lo resaltado es del Despacho)

¹ Cfr. artículo 2 del Convenio No.107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107#:~:text=Art%C3%ADculo%2011,tierras%20tradicionalmente%20ocupadas%20por%20ellas.

Respecto de la función legislativa, en atención a la división de los poderes del Estado, trazada en el artículo 2 constitucional, el citado artículo 159 ibidem otorga la función de expedir las leyes a la Asamblea Nacional, con la capacidad extraordinaria de facultar al Órgano Ejecutivo para dictar decretos leyes, en base al numeral 16 del mismo artículo.

En tal sentido, este Despacho considera que las leyes expedidas por la Asamblea Nacional, y sancionadas por el Ejecutivo, conforme las disposiciones fundamentales, tienen el carácter de ley formal, subordinada únicamente a la Constitución Política y a los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, y que sólo puede ser modificada, adicionada o derogada mediante otro instrumento de igual jerarquía, expedido por el Órgano Legislativo, o por conducto de un decreto ley, expedido por el Órgano Ejecutivo, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la misma Asamblea Nacional, con base en el aludido numeral 16 del artículo 159 ibidem.

En adición, en otro aspecto esencial a la presente consulta, el párrafo final del artículo 206 de la Carta Magna, estipula que:

"Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

*Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son **finales, definitivas, obligatorias** y deben publicarse en la Gaceta Oficial."*

(Lo resaltado es del Despacho)

En interpretación de lo anterior, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 28 de octubre de 2010, frente a demanda de Plena Jurisdicción, expedientes 128-10, externa:

"En reiteradas ocasiones, la Sala ha emitido una serie de pronunciamientos al respecto, para una mejor comprensión del tema, pasamos a transcribir algunos de ellos, veamos:

Fallo de 6 de octubre de 2009.

...

***El auto en mención es final y definitivo, puesto que se resolvió y decidió por la parte mayoritaria del Tribunal conformado por el resto de los Magistrados que componen la Sala de lo Contencioso Administrativo**, cuyas características están establecidas por el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 99 del Código Judicial, y por tanto no admite recurso alguno.*

...

En precedente de 30 de diciembre de 1993, esta Sala se pronunció en caso similar al que hoy nos ocupa de la siguiente manera:

"

*Las disposiciones antes transcritas se le aplican a este caso en particular, dado que **a pesar de que la Resolución... es un auto y no una Sentencia, el mismo es final y definitivo desde el momento en que ha resuelto la controversia planteada** en la segunda y decisiva instancia que contempla la Ley de lo Contencioso Administrativo para tales efectos, por parte de la mayoría de los Magistrados que componen este Tribunal Colegiado, con la intervención inclusive de un Magistrado dirimente. En consecuencia es claro que no debe admitirse el precitado recurso propuesto por la parte demandante. ..."*

...

...El texto del artículo 206 de la Constitución Política, estatuye que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y específicamente los dictámenes de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, son finales definitivas y obligatorias; por lo que mal podríamos reconsiderar una decisión que no admite consideración adicional, por ser las mismas terminantes y conclusivas.

...
Así las cosas, es evidente por lo motivos antes señalados, que el recurso de reconsideración incoado ante este Tribunal Colegiado, no prospera por tratarse de una resolución dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, deviniendo la situación planteada, en firme y por lo tanto en cosa juzgada, una vez se notifique en debida forma a las partes la resolución en cuestión."
(Lo resaltado es del Despacho)

Así pues, se aprecia que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia son finales, definitivas y obligatorias, y por tanto derivan en *cosa juzgada*², por lo que no son susceptibles de nuevos recursos. Es por ello que, al criterio de este Despacho, no le es jurídicamente viable al Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala) el desconocer las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

III. De la Jerarquía de las Normas.

La Real Academia Española, en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, conceptúa la jerarquía normativa como "*Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior*"³.

En el sistema jurídico panameño, la jerarquía de las normas jurídicas se localiza en el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que es del siguiente tenor:

"Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el **orden jerárquico** de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la **Constitución Política**, las **leyes o decretos con valor de ley** y los **reglamentos**.

En el **ámbito municipal**, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la **Constitución Política**, las **leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios**.

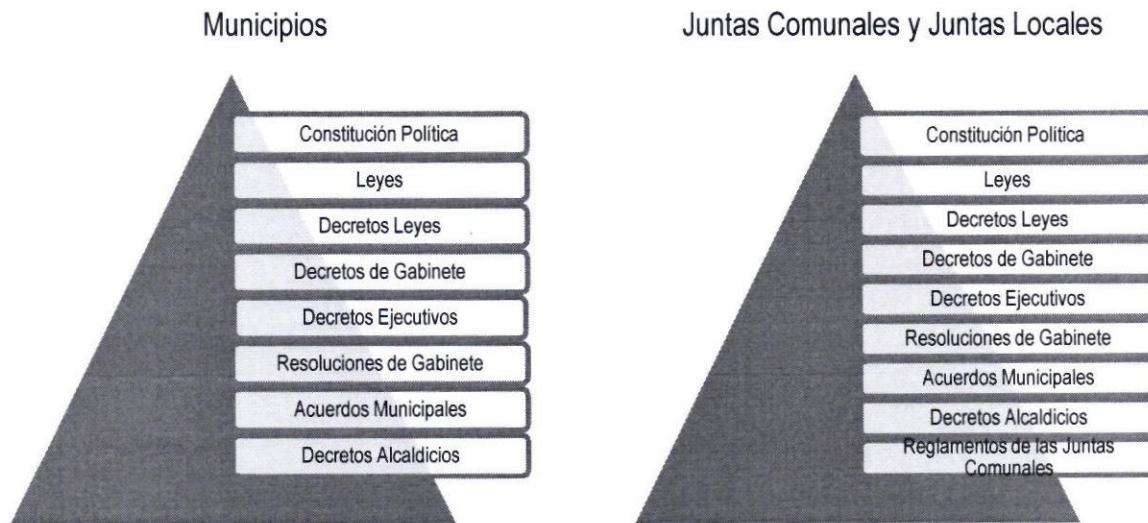
A nivel de las **juntas comunales y las juntas locales** debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la **Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales**."

(Lo resaltado es del Despacho)

² De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, es "*Institución procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una resolución judicial el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas en cuanto proyección del principio de seguridad jurídica*". <https://dpej.rae.es/lema/cosa-juzgada>

³ <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%ADa-normativa>

Disponiendo la anterior excerta en forma gráfica, a modo de pirámide de Kelsen⁴, la prelación jurídica para los ámbitos municipales y de juntas comunales y locales, se exhibe así:



De lo anterior, a juicio de este Despacho, se desprende que las resoluciones del Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala) no están por encima de las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional.

En este orden de ideas, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, ante acción de nulidad, expediente No.557-14, con relación a la jerarquía de las normas jurídicas, expone lo siguiente:

*"...los renombrados juristas Merlk y Kelsen, nos indican que el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, **en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes**, aunque dentro de las mismas quepa apreciar alguna superioridad en los Códigos -tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los Reglamentos -del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las **ordenanzas municipales** y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones con carácter particular.*

El jurista panameño Edgardo Molino Mola, en su obra "La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado" (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110), basado en la jerarquía de las normas, señala que:

"...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones

⁴ "En el universo normativo existen reglas jurídicas de diversas categorías y alcance dispuestas en forma vertical, de manera que aquellas en posición de altas jerarquías no pueden ser ignoradas por otras de rango inferior. La pirámide de Kelsen, ilustra el orden de prelación de las disposiciones legales, situando a la constitución en la cima y en forma descendente las normas jurídicas de menor jerarquía". Sentencia de 14 de marzo de 2008 de la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana."
(Lo resaltado es del Despacho)

Como ha indicado esta Procuraduría en consultas previas, del citado pronunciamiento judicial, se infiere que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas jurídicas; por tanto, aquellas normas de rango inferior no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas.

IV. De la Comarca Gunayala (Kuna Yala).

La Comarca de Gunayala (Kuna Yala), inicialmente denominada San Blas, fue creada mediante la Ley No.2 de 1938⁵, organizada por la Ley No.16 de 1953⁶, y declarada reserva indígena por la Ley No.20 de 1957⁷.

En la Ley No.16 de 19 de febrero de 1953, artículos 12 y 13, el Estado panameño reconoce la existencia del Congreso General Guna (Kuna) y, adicionalmente, a partir de la aprobación del Órgano Ejecutivo, de la Carta Orgánica del Régimen Comunal Indígena de Gunayala (Kuna Yala), en los siguientes términos:

"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 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."**

"Artículo 13. El Estado reconoce la existencia del **Congreso General Kuna** y de los Congresos del Pueblo y Tribus con arreglo a su tradición y a su Carta Orgánica, **con las salvedades pertinentes para evitar incompatibilidades con la Constitución y las Leyes de la República"**.
(Lo resaltado es del Despacho)

Así pues, logra apreciar que los artículos *ut supra*, ordenan claramente que las disposiciones del Congreso General Guna (Kuna) y la Carta Orgánica del Régimen Comunal Indígena de Gunayala, no podrán ser incompatibles con la Constitución Política y las leyes de la república.

Esto resulta cónsono con el Convenio No.169⁸, sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en sus artículos 8 y 9 defiende el derecho de conservar las costumbres

⁵ Ley No.2 de 16 de septiembre de 1938, "Por la cual se crean las Comarcas de San Blas y de Barú". Publicada en la Gaceta Oficial No.7873 de 23 de septiembre de 1938.

⁶ Ley No.16 de 19 de febrero de 1953, "Por la cual se organiza la Comarca de San Blas". Publicada en la Gaceta Oficial No.12042 de 7 de abril de 1953.

⁷ Ley No.20 de 31 de enero de 1957, "Por la cual se declaran reservas indígenas la Comarca de San Blas y algunas Tierras en la provincia del Darién y se modifican el artículo 117 de la Ley 8ra de 1956 y el artículo 1° de la Ley 16 de febrero de 1953 y se derogan los artículos 81 y 82 del Código Administrativo, el artículo 2° de la Ley 2ra de septiembre de 1938 y el artículo 1° de la Ley 59 de 1930". Publicada en la Gaceta Oficial No.13282 de 28 de junio de 1957.

⁸ https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3123

e instituciones indígenas, en lo que no resulten incompatibles con el sistema jurídico nacional, primordialmente con los derechos constitucionales y los derechos humanos.

"Artículo 8.

...

2. **Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.** Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

"Artículo 9.

1. **En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.**
..." (Lo resaltado es del Despacho)

En adición a lo anterior, vale destacar que esta Procuraduría, en su Consulta C-68-12 de 26 de octubre de 2012, señaló lo siguiente:

*"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."*

(Lo resaltado es del Despacho)

Por tanto, las decisiones provenientes del Congreso General Guna (Kuna), si bien rigen a la Comarca de Gunayala (Kuna Yala), no constituyen leyes formales, para efectos de la prelación jerárquica de las normas.

Luego de este prolijo análisis y estudio profundo del tema objeto de su consulta, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

1. En relación con la primera interrogante, opina que las resoluciones del Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala) no se constituyen actos que se encuentren a un nivel mayor, que las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional; igualmente y, respecto a su segunda interrogante, es la opinión de este Despacho, que el Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala) no tiene la facultad de desconocer, violentar o ignorar las leyes formales de la República de Panamá, ambas respuestas se fundamentan en lo establecido en los artículos 2 y 159 de la Constitución Nacional, el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, y el artículo 13 de la Ley No.16 de 1953.
2. Respecto a la tercera interrogante, esta institución estima que no le es jurídicamente viable al Congreso General Guna (Kuna) de la Comarca de Gunayala (Kuna Yala), desconocer las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, ya que las mismas son finales, definitivas, obligatorias, en virtud del artículo 206 de la Constitución Política.

3. En lo que atañe a su cuarta y última interrogante, no le es dable a esta Procuraduría emitir un pronunciamiento de fondo, en los términos como fue formulada la misma, considerando que, entrar a conocer y opinar respecto del contenido de una Resolución de servicio de transporte terrestre, emitida por la ATTT, podría implicar el rebasar los límites impuestos en la Ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 206 de la Constitución Política.

De esta manera se reitera que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-134-24