



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de enero de 2025
Nota C-013-25

Su Excelencia
Felipe E. Chapman
Ministro de Economía y Finanzas
Ciudad.

Ref.: Pago de compensación a quienes ocupen terrenos dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, a pesar que no tienen título de propiedad, ni derechos posesorios, conforme el Decreto 30 de 29 de diciembre de 2023.

Señor Ministro:

Atendiendo a la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", damos respuesta a su nota MEF-2025-1815, recibida en este despacho el 14 de enero de 2025, mediante la cual eleva consulta en el siguiente tenor:

"...con el propósito de elevar formal consulta a su despacho respecto a si se debe reconocer compensación a quienes ocupen terrenos dentro de la Comarca Ngöbe Buglé, a pesar que no tienen título de propiedad, ni derechos posesorios, conforme el Decreto Ejecutivo 30 de 29 de diciembre de 2023.

...elevamos a su ilustrado despacho se sirva brindarnos su opinión de a quién le corresponde recibir el pago de la liquidación final por compensación por el uso de los terrenos ubicados en la Comarca y en los que se encuentra constituida la servidumbre de vía del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A., de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 10 de 7 de marzo de 1997 y Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999.

Esta Procuraduría con relación a la primera pregunta, en una correcta hermenéutica jurídica, amparado en el principio de estricta legalidad, es de la opinión que el Ministerio de Economía y Finanzas está facultado para reconocer compensación a los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de terrenos ubicados dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, que hayan resultado afectados por la servidumbre del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A., y que cumplan con todos los requisitos establecidos y aplicables, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política, en el Contrato de Asociación, celebrado con Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A., (Leyes No.30 de 1977 y No.14 de 1981), y en los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo No.30 de 2023.

Respecto a la segunda interrogante, este Despacho considera que el potencial derecho a recibir el pago de la liquidación final por compensación por el uso de los terrenos ubicados en la Comarca y en los que se encuentra constituida la servidumbre de vía del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A., le corresponde

a los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de dichos terrenos, siempre que cumplan con todos los requisitos legales establecidos y aplicables, en virtud de lo dispuesto en el Contrato de Asociación, celebrado con Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A. (Leyes No.30 de 1977 y No.14 de 1981), y el Decreto Ejecutivo No.30 de 2023.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye 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. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ..."

Conforme este principio de derecho público, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

En ese sentido, el reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración." (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar igualmente, que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte

¹ "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Suprema de Justicia de Panamá, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió lo siguiente:

"Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados."

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. Del Principio de Debido Proceso.

El debido proceso está consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y formalidades que integran el proceso legal, al manifestar que *"nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales..."*.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, frente a una acción de amparo de garantías constitucionales (Exp.936-13), reconoce al debido proceso como **institución de garantía para el individuo**, en los términos seguidamente expuestos:

*"... la **garantía del debido proceso** consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el **derecho a ser juzgado por autoridad competente**; el **derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes**; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.*

Es de lugar resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977 e integrante del Bloque de la Constitucionalidad, desarrolla en el artículo 8, la garantía del debido proceso de la siguiente manera:

Artículo 8. Garantías Judiciales

*"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, **con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*

En este punto también es de lugar hacer mención al procesalista JORGE FÁBREGA que destaca, en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil" que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- 1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.*
- 2. Derecho al Juez natural.*

3. *Derecho a ser oído.*
4. **Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.**
5. *Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.*
6. **Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.**
7. *Respeto a la cosa juzgada.*

Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que:

"si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional" (HOYOS, Arturo. *El debido proceso*. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90)." (Lo resaltado es del Despacho)

De lo arriba transcrito, se puede observar que la noción de debido proceso, implica el cumplimiento de diversas garantías que resultan esenciales para que la causa arribe a una solución objetiva, tales como el derecho de defensa y la igualdad en la ley y ante la ley (igualdad formal). Comprende elementos concernientes a la autoridad (juez regular, competencia, imparcialidad), al procedimiento (derecho a defensa, contradicción, etapas preestablecidas, delimitadas y concadenadas, doble instancia) y a la eficacia (cosa juzgada), en el entendido que los mismos son susceptibles de sufrir adecuaciones en su alcance conforme la naturaleza el negocio, puesto que abarca la amplia índole de procesos existentes.

En general, examina toda aquella garantía que pudiera tener incidencia en el desarrollo y resultado del negocio, y cuya vulneración podría acarrear causales de nulidad².

En el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con la Carta Magna y jurisprudencia nacional, abordan el debido proceso como una garantía jurídica conforme la cual ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en lo referente a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados, entre otros aspectos. El contenido de las referidas normas es el siguiente:

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el

² "Ha dicho ese Tribunal que Debido Proceso 'es el derecho que tienen todas las habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción". Auto de 29 de octubre de 1984 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá".

cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."
(Lo resaltado es del Despacho).

"Artículo 201. *Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:*

- ...
31. **Debido proceso legal.** *Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a **ser juzgado conforme a los trámites legales** (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa."*
(Lo resaltado es del Despacho)

III. Del Contrato de Asociación, celebrado entre la República de Panamá, Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A.

La Ley No.30 de 1977³, en su artículo 1, otorga a la Corporación Financiera Nacional (COFINA) el derecho exclusivo para "dedicarse, directamente o en asocio de particulares, a la operación de un terminal de trasiego de petróleo, incluyendo el trasiego en el mar, en la costa y aguas del océano Pacífico de la República de Panamá", y declara de utilidad pública la actividad de trasiego de petróleo y sus actividades complementarias.

La citada ley, en su artículo 2 ibídem autoriza la celebración de un contrato de asociación con Northville Terminal Corp., sociedad anónima organizada de conformidad con las leyes del Estado de Delaware de los Estados Unidos de América, para desarrollar y operar una instalación terrestre para el trasiego de petróleo.

De conformidad con las cláusulas contractuales, la instalación estará ubicada cerca de Puerto Armuelles, provincia de Chiriquí, en la Costa Pacífica, y se podrá realizar el trasiego en alta mar, dentro de las aguas territoriales de Panamá, así como el posible desarrollo de una refinería u oleoducto transistmico para el trasiego de petróleo u otros productos distintos del petróleo. A tales efectos, el contrato previó la organización de una sociedad anónima, bajo las leyes de la República de Panamá, denominada Petroterminal de Panamá, S.A.⁴, a la cual designó como Empresa del Proyecto.

En este sentido, el acápite A.5.b de la cláusula cuarta, "*Derechos y Obligaciones de la Empresa del Proyecto*", del contrato de asociación en comento, confiere a Petroterminal de Panamá, S.A., el derecho a servidumbre de paso, a través de las tierras y aguas propiedad de La Nación, cuando sean necesarias para el desarrollo del proyecto. Para ello, el artículo 4 de la Ley No.30 de 1977 autoriza el traspaso a título gratuito, a favor de la Corporación Financiera Nacional (COFINA), de las tierras nacionales comprendidas en el Anexo B del Contrato de Asociación, y la constitución del derecho de servidumbre de paso sobre las tierras adyacentes al área del proyecto.

³ Ley No.30 de 2 de septiembre de 1977, "Por la cual se autoriza a la Corporación Financiera Nacional (COFINA) para que celebre contratos con la sociedad anónima Northville Terminal Corp., y se dictan otras disposiciones complementarias". Publicada en la Gaceta Oficial No.18423 de 20 de septiembre de 1977.

⁴ Cfr. Anexo C de la Ley No.30 de 1977.

Con posterioridad, la Ley No.14 de 1981⁵ enmienda y reitera el descrito Contrato de Asociación, ampliando en su artículo 1 el derecho exclusivo de la Corporación Financiera Nacional (COFINA) para incluir las actividades de trasiego de petróleo, incluyendo el trasiego en el mar, en las costas y aguas del océano Atlántico (sin incluir el suministro de combustible o petróleo a los barcos que atraviesan el Canal de Panamá, ni la descarga de petróleo para el consumo interno en el país), y de transporte comercial de petróleo por oleoducto, entre las costas del Atlántico y del Pacífico (distinto al petróleo para el consumo interno nacional), las cuales serán llevadas a cabo por la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3 de esta misma Ley. Dichas actividades están reconocidas y declaradas como de utilidad pública e interés social en el artículo 2 ibídem.

La cláusula segunda, numerales 1 y 2, del Contrato de Asociación, luego de la enmienda de la Ley No.14 de 1981, expresa que El Estado constituirá, a favor de la Empresa del Proyecto, es decir Petroterminal de Panamá, S.A., las servidumbres necesarias o convenientes para construir y mantener el oleoducto y las actividades conexas, e introduce lo concerniente al pago de indemnizaciones u otras compensaciones para la adquisición de terrenos y derechos de servidumbre. En tanto que la cláusula cuarta, apartado 5.a., reconoce el derecho de servidumbre de paso, a través de la superficie y subsuelo de todas las tierras y aguas propiedad de la Nación, cuando sean necesarias para el desarrollo del proyecto.

Queda establecido que el Contrato de Asociación, desde su versión original y tal como quedó enmendado y reiterado, determina el pago de una indemnización o compensación, en beneficio de los propietarios u poseedores de los terrenos que se vean afectados por la adquisición de los terrenos o creación de las servidumbres a que haya lugar.

Así, en cumplimiento de la Ley No.14 de 1981, el Ministerio de Economía y Finanzas fijó, a favor de la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., servidumbres con un mínimo de 25 metros y un máximo de 100 metros de ancho, distribuidos a igual distancia a ambos lados de la poligonal descrita sobre los predios identificados en los Decretos Ejecutivos No.29 de 1981⁶ y No.36 de 1981⁷, y concedió un plazo de 3 meses para que los particulares afectados por la servidumbre, fijen de común acuerdo, el monto de la indemnización pertinente a los propietarios de los predios afectados. De no alcanzarse acuerdo, se fijará la indemnización según lo dispuesto en la Ley No.57 de 1946⁸, que desarrolla el artículo 48 de la Constitución Política.

La segunda enmienda al Contrato de Asociación, tiene lugar por conducto de la Ley No.26 de 1995⁹, que

⁵ Ley No.14 de 2 de julio de 1981, "Por la cual se autoriza a la Corporación Financiera Nacional (COFINA) para que celebre nuevos contratos con las sociedades denominadas Northville Terminal Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A., y se dictan otras disposiciones complementarias". Publicada en la Gaceta Oficial No.19353 de 3 de julio de 1981.

⁶ Decreto Ejecutivo No.29 de 10 de julio de 1981, "Por medio del cual se constituyen servidumbres para instalar, construir, inspeccionar y mantener el Oleoducto Chiriqui-Bocas del Toro y efectuar el transporte de petróleo y llevar a cabo otras actividades conexas de acuerdo a lo estipulado mediante Ley No.14 de 2 de julio de 1981". Publicado en la Gaceta Oficial No.19360 de 14 de julio de 1981.

⁷ Decreto Ejecutivo No.36 de 28 de agosto de 1981, "Por el cual se constituyen servidumbres para instalar, construir, inspeccionar y mantener el Oleoducto Chiriqui-Bocas del Toro y efectuar el transporte de petróleo y llevar a cabo otras actividades conexas de acuerdo a lo estipulado mediante Ley No.14 de 2 de julio de 1981". Publicado en la Gaceta Oficial No.19416 de 1 de octubre de 1981.

⁸ Ley No.57 de 30 de septiembre de 1946, "Por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional" Publicada en la Gaceta Oficial No.10112 de 1 de octubre de 1946.

⁹ Ley No.26 de 14 de junio de 1995, "Por la cual se aprueba en todas sus partes el Convenio de Enmienda al Contrato de Asociación enmendado y reiterado, de 9 de julio de 1981, celebrado entre la República de Panamá, Northville Industries Corp. y Petroterminal de la Panamá, S.A. y se toman otras medidas". Publicada en la Gaceta Oficial No.22806 de 16 de junio de 1995.

incorpora la construcción de nuevas facilidades, entre las cuales destacan puertos de carga general con instalaciones relacionadas, en el océano Pacífico y en el océano Atlántico, y de una carretera desde Chiriquí Grande hasta la carretera Interamericana, para cuyo mantenimiento el Estado depositará B/.350,000.00 anual a la sociedad encargada de la carretera (Véase, cláusula 4.B.9 del Contrato de Asociación).

La Ley No.22 de 2008¹⁰ aprueba el Contrato de Enmienda No.3 al Contrato de Asociación, a fin de facilitar la construcción y financiamiento de nuevas instalaciones dentro del Terminal del Pacífico y del Terminal del Atlántico; mientras que la Ley No.47 de 2011¹¹, deroga la cláusula 4.B.9 del Contrato de Asociación, debido a que el recurso para el mantenimiento de la carretera Chiriquí Grande-Chiriquí ha sido contemplado en los planes de proyección de mejoramiento de las vías a nivel nacional.

Con motivo de la renovación del Contrato de Asociación, el Ministerio de Economía y Finanzas expide el Decreto Ejecutivo No.30 de 2023¹², que en sus artículos 2, 3 y 4 indica:

"Artículo 2. Aprobar un pago de liquidación final por compensación por el uso de los terrenos en la que se encuentra constituida la servidumbre de vía del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A. de tres balboas con 00/100 (B/.3.00) el metro cuadrado, **sobre la base de la mensura confeccionada por la Autoridad Nacional de Tierras a solicitud de Petroterminal de Panamá, S.A.;** pago que deberá ser aceptado por los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe por medio de nota dirigida al ministro de Economía y Finanzas y a Petroterminal de Panamá, S.A., con la indicación de que no solicitarán a futuro nuevos pagos por compensación con motivo de la servidumbre de vía del oleoducto. (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 3. Autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas, para que proceda a realizar los pagos que corresponden de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, en dos partidas que se harán efectivas en el año 2024, **a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.**" (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 4. Para proceder con el pago de la liquidación final por compensación objeto del presente Decreto Ejecutivo, los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de los terrenos, deberán presentar ante el Ministerio de Economía y Finanzas, los siguientes documentos:

1. Solicitud dirigida al ministro de Economía y Finanzas y a la Junta Directiva de Petroterminal de Panamá, S.A., con la aceptación de la propuesta de un único pago de liquidación final por compensación por el monto de tres balboas con 00/100 (B/.3.00) el metro cuadrado, correspondiente al área afectada por la

¹⁰ Ley No.22 de 22 de abril de 2008, "Que aprueba el Contrato de Enmienda No.3 al Contrato de Asociación originalmente celebrado entre la República de Panamá, Northville Industries, Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A., mediante Ley 30 de 2 de septiembre de 1977, enmendado y reiterado mediante la Ley 14 de 2 de julio de 1981, tal como quedó a su vez enmendado por la Ley 26 de 14 de junio de 1995". Publicada en la Gaceta Oficial No.26029 de 29 de abril de 2008.

¹¹ Ley No.47 de 10 de mayo de 2011, "Que aprueba la Enmienda No.4 al Contrato de Asociación originalmente celebrado entre la República de Panamá, Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A., mediante Ley 30 de 1977, enmendado y reiterado mediante la Ley 14 de 1981, tal como quedó a su vez enmendado por la Ley 26 de 1995 y la Ley 22 de 2008". Publicada en la Gaceta Oficial No.26783-A de 12 de 29 de abril de 2008.

¹² Decreto Ejecutivo No.30 de 29 de diciembre de 2023, "Que reconoce un pago de liquidación final por compensación a los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe por el uso de los terrenos en la que se encuentra constituida la servidumbre de vía del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A.". Publicado en la Gaceta Oficial No.29942-A de 3 de enero de 2024.

- servidumbre de vía, con la descripción de los datos del terreno afectado, indicando desde cuando son propietarios o poseedores del terreno.*
2. *Copia autenticada de la escritura pública o de la certificación del Registro Público de Panamá que acredite la propiedad de la finca.*
 3. **Certificación de Derechos Posesorios** emitida por el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Tierras**, en los casos de posesión.
 - ...
 5. *En el evento de que el terreno se encuentre ubicado dentro de la Comarca Ngöbe Buglé, se deberá presentar copia autenticada de la **certificación de Derecho de Ocupación de Tierra, emitida por el Cacique Regional**, en la cual se debe indicar su ubicación y desde cuando mantiene la posesión del terreno, de acuerdo a la Ley 10 de 7 de marzo de 1997 y Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999.*
 - ...
 - 7 **Plano con la mensura levantada por la Autoridad Nacional de Tierras** a solicitud de Petroterminal de Panamá, S.A., en donde describa el área que ocupa la servidumbre de vía dentro de la finca o terreno.
 - ..." (Lo resaltado es del Despacho)

Se observa así que, en el instrumento jurídico precedente, se tasa el monto de la compensación que habrá de pagarse a favor de los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de los terrenos afectados por la servidumbre del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A., y define los requisitos que han de presentarse para la comprobación del respectivo derecho.

En consecuencia, este Despacho, en relación con la primera interrogante, en una correcta hermenéutica jurídica, amparado en el principio de estricta legalidad, estima que el Ministerio de Economía y Finanzas está facultado para reconocer compensación a los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de terrenos ubicados dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, que hayan resultado afectados por la servidumbre del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A., y que cumplan con todos los requisitos establecidos y aplicables, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política, en el Contrato de Asociación, celebrado con Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A. (Leyes No.30 de 1977 y No.14 de 1981), y en los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo No.30 de 2023.

IV. De la Comarca Ngöbe Buglé.

La Comarca Ngöbe Buglé, fue creada por la Ley No.10 de 1997¹³, como una división política especial en el territorio de la República de Panamá, cuya organización y funcionamiento está sujeta a la Constitución Política, a la Ley y a la Carta Orgánica, según dispone el artículo 1.

En cuanto al régimen de propiedad de las tierras, dicha ley decreta lo siguiente:

"Artículo 9. *Las tierras delimitadas mediante esta Ley, constituyen **propiedad colectiva de la Comarca Ngöbe-Buglé**, con el objeto de lograr el bienestar cultural, económico y social de su población; por lo tanto, se prohíbe la apropiación privada y enajenación de dichas tierras a cualquier título. Los modos de transmisión, adquisición y modalidades de uso y goce de la propiedad, se realizarán conforme a las normas y*

¹³ Ley No.10 de 7 de marzo de 1997, "Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas". Publicada en la Gaceta Oficial No. 23242 de 11 de marzo de 1997.

prácticas colectivas del pueblo ngöbebuglé.

Se reconocen los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios, certificados por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)¹⁴. Las personas que ostenten dichos derechos posesorios, podrán adquirir títulos de propiedad sobre esas tierras.

Parágrafo 1. Sólo tendrán la calidad de posesiones en esas tierras, los predios que aparecen registrados en el inventario respectivo levantado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

..." (Lo resaltado es del Despacho)

Por su parte, la Carta Orgánica de la Comarca Ngöbe-Buglé¹⁵, en lo referente a la materia, contiene las normas transcritas a continuación:

"Artículo 17. *La "propiedad colectiva" de las tierras, es el régimen de la mayoría de los habitantes de la Comarca Ngöbe-Buglé, y por ese principio es imprescriptible, inembargable, sino es para el logro del bienestar cultural, económico y social de su población." (Lo resaltado es del Despacho)*

"Artículo 18. *La colectividad de la tenencia de la tierra en la Comarca Ngöbe-Buglé, prohíbe su apropiación privada, no es enajenable e inembargable por cualquier causa."*

"Artículo 21. *El derecho posesorio es transmisible de persona a persona, se transmite el uso y goce de la tierra, pero no la propiedad de la misma.*

Se protege el derecho posesorio de la tierra Ngöbe-Buglé, siempre que lo reivindique y demuestre con un buen título." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 23. *La transmisión del derecho posesorio entre los Ngöbe-Buglé sobre la tierra, comprende colectivamente el traspaso de bienes, muebles e inmuebles sobre la superficie del derecho posesorio. La transmisión del derecho posesorio superficial, es la transmisión del uso, goce y usufructo de la superficie de la tierra, mas no la transmisión de un derecho privado de la tierra, porque este pertenece a la Comarca.*

"Artículo 24. *Cuando se transmite un derecho posesorio familiarmente y se designe un miembro de la familia como jefe del patrimonio familiar, sobre el derecho posesorio no puede negar el derecho que le asiste a los demás miembros de la familia no designados.*

La Dirección de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) Comarcal, llevará un registro de los derechos posesorios individuales, familiares o colectivos, y en cada caso particular deberá tener un listado de los beneficiarios." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 40. *El concepto de propiedad colectiva prohíbe por sí solo el secuestro de los derechos posesorios ubicados en la Comarca, por tener este un régimen especial, excepto los derechos de propiedad privada.*

¹⁴ Cfr. artículo 81 de la Ley No.59 de 2010.

¹⁵ Decreto Ejecutivo No.194 de 25 de agosto de 1999, "Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé". Publicado en la Gaceta Oficial No.23882 de 9 de septiembre de 1999.

La existencia de la propiedad privada se deberá comprobar mediante la **certificación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), si es tierra nacional**, y el Registro de la Propiedad del Registro Público, si es propiedad Municipal." (Lo resaltado es del Despacho)

De los anteriores artículos de la Carta Orgánica, es dable extraer que la Comarca Ngöbe-Buglé tiene un régimen de propiedad colectiva, que respeta los títulos de propiedad y derechos posesorios previamente existentes, los cuales deben ser acreditados mediante certificación del Registro Público y de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), según corresponda. Señala en adición, que el derecho posesorio se demuestra con un *buen título* y la existencia de un registro de derechos posesorios individuales, familiares o colectivos, con un listado de beneficiarios, a cargo de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Otra particularidad se localiza en el artículo 24 *ibidem*, ante el caso de derechos posesorios familiares, en los que podrá designarse a un miembro del clan familiar como jefe del patrimonio familiar, quien no podrá negar el derecho a los demás integrantes de la familia.

Dado lo expuesto, respecto de su segunda interrogante, este Despacho considera que el potencial derecho a recibir el pago de la liquidación final por compensación por el uso de los terrenos ubicados en la Comarca y en los que se encuentra constituida la servidumbre de vía del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A., le corresponde a los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de dichos terrenos, siempre que cumplan con todos los requisitos legales establecidos y aplicables, en virtud de lo dispuesto en el el Contrato de Asociación, celebrado con Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A. (Leyes No.30 de 1977 y No.14 de 1981), y el Decreto Ejecutivo No.30 de 2023.

V. De la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

La Ley No.59 de 2010¹⁶, en su artículo 1, crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), como única entidad competente en todo el territorio nacional, con funciones, entre otras, para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientemente de que sean de propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, bienes de uso o dominio público, así como de las tierras indígenas o colectivas.

Al respecto, el artículo 3 *ibidem* aclara que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras integrará e incorporará para sí las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por la Ley a la Dirección Nacional de Reforma Agraria y demás entidades individualizadas en ese mismo artículo.

Los artículos 6 y 7 de la Ley No.59 de 2010 señala que:

"Artículo 6. La Autoridad se constituye en la **única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad**

¹⁶ Ley No.59 de 8 de octubre de 2010, "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), unifica las competencias de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No. 26638-A de 8 de octubre de 2010.

privada. En el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 7. *La Autoridad tendrá las siguientes funciones:*

- ...
4. *Planificar, fomentar, supervisar y ejecutar los programas y las reglamentaciones relacionadas con la administración, **titulación**, adjudicación, **catastro**, avalúo, **inventario**, enajenación, arrendamiento y distribución de las tierras rurales y urbanas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.*
- ...
7. **Administrar, catastrar** y adjudicar los títulos de propiedad basados en los **derechos posesorios en todo el territorio nacional**, incluyendo el territorio insular, las zonas costeras y los bienes inmuebles de propiedad estatal, de acuerdo con las regulaciones vigentes.
- ...
18. *Establecer el procedimiento de reconocimiento y titulación de los **derechos posesorios**.*
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

En los artículos *ut supra*, se reitera la prerrogativa de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en lo relacionado con el reconocimiento de los derechos posesorios. Ello es nuevamente abordado en el artículo 33, que la identifica como "*única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras*", y en el artículo 39, que faculta para "*crear un inventario de derechos posesorios en el cual se podrán registrar los derechos posesorios que hayan sido reconocidos por los municipios y por las autoridades correspondientes antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, o por la Autoridad después de entrar en vigencia esta Ley*".

Lo desarrollado permite colegir con meridiana claridad, que la expedición de la certificación de derechos posesorios, así como el inventario de los mismos, corresponde a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), conforme solicita el numeral 3 del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.30 de 2023; máxime tratándose de certificar la tenencia de tierras afectadas por el Contrato de Asociación de 1977, enmendado y reiterado en el año 1982, previamente descrito en este instrumento, en fechas previas a la creación de la Comarca Ngöbe-Buglé, ocurrida en el año 1997.

VI. Conclusiones.

Luego de este prolijo análisis del tema objeto de su consulta, esta Procuraduría concluye lo siguiente:

1. En relación con la primera pregunta, estima que el Ministerio de Economía y Finanzas está facultado para reconocer compensación a los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de terrenos ubicados dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, que hayan resultado afectados por la servidumbre del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A. y que cumplan con todos los requisitos establecidos y aplicables, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política, en el Contrato de Asociación, celebrado con Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A. (Leyes No.30 de 1977 y No.14 de 1981), y en los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo No.30 de 2023.

2. Respecto a la segunda interrogante, se considera que el potencial derecho a recibir el pago de la liquidación final por compensación por el uso de los terrenos ubicados en la Comarca y en los que se encuentra constituida la servidumbre de vía del Oleoducto de Petroterminal de Panamá, S.A., le corresponde a los propietarios, poseedores, herederos y compradores de buena fe de dichos terrenos, siempre que cumplan con todos los requisitos legales establecidos y aplicables, en virtud de lo dispuesto en el el Contrato de Asociación, celebrado con Northville Industries Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A. (Leyes No.30 de 1977 y No.14 de 1981), y el Decreto Ejecutivo No.30 de 2023.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Gretel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

GVdeA/drc
C-009-25

