



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
Comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di

Chiriquí, 29 de marzo de 2023
 Oficio C-CH-No.007-23

Licenciado
Andrés Solís González
 Defensor público del Instituto de la
 Defensa Pública- Órgano Judicial
 provincia de Chiriquí
 E. S. D.



**Ref.: Certificaciones de derechos posesorios
 en áreas protegidas.**

Respetado licenciado Solís:

Me dirijo a usted con motivo de su oficio No. 524 de fecha 21 de marzo de 2023, recibido en la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica el día 27 de marzo de 2023, y a su vez remitido a esta Secretaría Provincial el día 28 de marzo del año en curso, siendo importante resaltarle que este Despacho atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (*gaceta oficial 28,787 de 03 de junio de 2019*) emitida por el procurador de la administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestra opinión jurídica sobre *“Cuál es el efecto o validez de las certificaciones de los derechos posesorios en áreas protegidas que fueron emitidas por la Reforma Agraria (Catastro Rural) y la Autoridad Nacional de Administración de Tierra, Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos, Departamento de Estudios Tenenciales (ANATI), antes de la creación del Ministerio de Ambiente.”*

En base a la consulta formulada, es esencial citar a manera de definición conceptual, lo dicho por Cabanellas (2000), en su obra denominada Diccionario Jurídico Elemental; cuando de manera precisa sobre la palabra posesión, nos dice que: *“Estrictamente el poder de hecho y de derecho sobre una cosa, constituido por el elemento intencional o animus. Goce o ejercicio de un derecho, bien o cosa poseída.”* (p.311).

Por otro lado, a través de la Ley No. 2 de 22 de agosto de 1916 (*Por el cual se aprueba el Código Civil*) en su artículo 415 sobre la posesión se determina lo siguiente:

“Artículo 415. Se llama posesión la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño; y tenencia la retención o el disfrute sin ese ánimo.”. (p.32).

Además, sobre la adquisición de la posesión el Código Civil de Panamá (1916-p.33) nos indica en su artículo 423 que: *“La posesión se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar estos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos propios y formalidades legales establecidas para adquirir tal derecho.”* (el resaltado es nuestro).

Sobre el contexto en que circunda el tema consultado, en la Ley No. 80 de 31 de diciembre de 2009, publicada en gaceta oficial No. 26,438-B *“Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”* en su artículo 2 utiliza los siguientes términos de acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá:

“[...]

2. Posesión. Dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por el periodo que establece esta Ley, debidamente probado por quien lo alega, sobre bienes patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular.” (p.1).



Siendo oportuno resaltar una excepcionalidad contenido en esta excerta legal, dentro del cual en su artículo 10 nos indica lo siguiente: *“No serán objeto de titulación las zonas de manglares, los territorios indígenas y comarcales, las áreas protegidas y cualquier otro territorio sujeto a restricciones legales de apropiación privada. Las autoridades correspondientes podrán identificar dichas áreas y territorios para los fines previstos en las normas respectivas.*

En las áreas protegidas no se harán reconocimientos de derechos posesorios, salvo que esto se hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaratoria de dichas áreas. En este caso, para el aprovechamiento del predio, el titular se sujetará a la normativa ambiental o reglamentaria aplicable.” (el resaltado es nuestro).

Como se puede apreciar de la normativa jurídica citada, cuando estamos ante áreas protegidas, no se reconocerán derechos posesorios; no obstante, la propia ley prevé que los derechos posesorios otorgados (*al otorgarlos por autoridad competente se genera un pleno reconocimiento*) con anterioridad a la creación o a la constitución de un área considerada como zona protegida, tienen un amparo en base al ordenamiento positivo vigente; sin embargo, se debe tener presente que no estamos bajo la figura jurídica de adjudicación, sino la del reconocimiento de una posesión, que podrá estar sujeta al control de las normas ambientales.

Cabe considerar, por otra parte, que la Ley No. 59 de 8 de octubre de 2010, publicada en la gaceta oficial No. 26,638-A *“Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones”* en su artículo 3, 33 y 39 nos dice que:

“Artículo 3. La Autoridad integrará e incorporará para sí todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por ley a la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al Programa Nacional de Administración de Tierras del Ministerio de Economía y



Finanzas y al Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia del Ministerio de Obras Públicas.” (p.1).

“Artículo 33. **La Autoridad será la 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, terreno insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.” (p.14).

“Artículo 39. **La Autoridad podrá 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.” (p.15). (Los resaltados son nuestros).



En base al Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, publicado en la gaceta oficial No. 26,556-A *“Que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, y deroga en todas sus partes el Decreto 41 de 28 de mayo de 2010”*, se decretan puntos que guardan relación con lo consultado, entre ellos están: los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios.

Sobre lo mencionado en el párrafo anterior, podemos determinar como a nivel del precepto reglamentario se establecen los parámetros para el otorgamiento de una certificación por parte de la autoridad competente sobre derechos posesorios, siempre y cuando se cumplan con los requisitos y el procedimiento previamente establecido.

Por otro lado, mediante el Texto Único de la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, publicada en la gaceta oficial No. 28,131-A *“Que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015.”*. En su artículo 2, establece que:

“Artículo2. Para efectos de la presente Ley y sus normas complementarias y reglamentos, los siguientes términos se entenderán así:

[...]

5. *Área protegida.* Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales.” (p.2).

Además, en este mismo cuerpo normativo, en su artículo 51 referente a las “*Áreas Protegidas y Diversidad Biológica*”, regula lo siguiente: “*Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, identificado con la sigla SINAP, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá. Las áreas protegidas son bienes de dominio público del Estado y serán reguladas por el Ministerio de Ambiente, reconociendo los compromisos internacionales ratificados por la República de Panamá relacionados con el manejo, uso y gestión de áreas protegidas. Las áreas protegidas podrán ser objeto de concesiones de administración y concesiones de servicios a personas naturales y jurídicas, las cuales deberán cumplir con las respectivas consultas públicas y contemplar estudios técnicos previos. El procedimiento será regulado por reglamento.*” (p.19).

Atendiendo puntualmente a su interrogante, cuando la autoridad competente, mediante acto administrativo otorga el reconocimiento de un derecho posesorio, es porque se han cumplido con todos los requerimientos normativos y procedimentales vigente en el tiempo de su emisión; causando con ellos un efecto jurídico amparado bajo la presunción de legalidad y, por lo tanto, se consolida su validez hasta tanto pase por un control judicial y se determine lo contrario. Sobre este escenario mediante Sentencia de fecha 5 de abril de 2017. Proceso: Plena Jurisdicción. Caso: Econo Finanzas S.A c/ ATTT. Acto Impugnado: Resolución No. 1032651 de 15 de julio de 2011. Magistrado: Abel Augusto Zamorano. Sobre la presunción de legalidad la Corte Suprema de Justicia dijo lo siguiente:



“Se presume la legalidad del acto administrativo proferido por la Autoridad, en relación a la presunción de legalidad de los actos, el juriconsulto Carlos Ariel Sánchez Torres en su obra “Teoría General del Acto Administrativo” (Ediciones Librería del Profesional, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996), señala que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Señala de igual manera que, esa legalidad no necesita ser declarada previamente por ningún tribunal de justicia, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.” (p.147).

Lo planteado anteriormente, se reafirma en el Auto de fecha 31 de julio de 2002. Proceso: Nulidad. Caso: Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos c/ Ministerio de Comercio e Industrias. Acto impugnado: Resolución 14 de 13 de mayo de 2002. Magistrado ponente: Winston Spadafora. Veamos:

“En la doctrina administrativista, se llama principio de “presunción de legalidad” a la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.” (p.517).



De esta manera podemos reiterarle que al momento que la autoridad competente con base en la norma y la jurisprudencia emite un acto administrativo y en el caso que nos ocupa una certificación de reconocimiento de derechos posesorios, esto tiene validez y efecto jurídico, no obstante, es importante resaltar que por tratarse de áreas protegidas el que ostenta la posesión deberá acatar y cumplir con el ordenamiento jurídico que gravita sobre estas zonas. Toda vez que, debemos tomar en cuenta aspectos tales como: el reconocimiento de un derecho posesorio antes de la constitución de una zona protegida, de que existiendo la constitución del área protegida el reconocimiento fue para el aprovechamiento del previo de conformidad con las normas ambientales. Esto sin dejar a un lado que a pesar que en el año

2010 se crea el Ministerio de Ambiente, de igual manera existió la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y sobre ella recaían responsabilidades relacionadas al cumplimiento de normas de protección ambiental.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo con relación al reconocimiento de derechos posesorios de la cual se encuentran en áreas, indicándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Como muestra de mi consideración y respeto,

Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di
Procuraduría de la Administración



gm

Luis a B. B.
3/4/23
11:58 A.M.