



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de marzo de 2024.
C-SAM-09-24

Licenciado
Alcides Castillo
E. S. M.

Ref. Sobre la facultad del representante de corregimiento para emitir certificaciones dentro del proceso para el reconocimiento de derechos posesorios con fundamento a la Ley 80 de 2009.

Licenciado Castillo:

Atendiendo su solicitud, presentada mediante nota fechada 23 de febrero de 2024, recibida en nuestro despacho, el 11 de marzo del presente año en cuanto a la posible participación de los representantes de corregimientos, en la emisión de certificaciones, como elemento probatorio, para acreditar la posesión como un requerimiento exigido por la entidad competente, dentro del trámite para el reconocimiento de derechos posesorios a particulares establecido en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, "*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*", reglamentada por el Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010.

En primer lugar, debemos señalar que, de conformidad con lo previsto por el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso concreto; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que, no guarda relación con las funciones previamente establecidas y, quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público. Sin embargo, en aras de brindar una orientación general, en función al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, concordante con el artículo 3 (numeral 6) de la Ley 38 de 2000, expondremos algunas consideraciones sobre sus inquietudes, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho. Veamos:

Como cuestión previa, es importante advertir, que con fundamento al principio constitucional de legalidad consagrado en el artículo 18, los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley, mientras que los servidores públicos, lo son por esas mismas causas y también por extralimitación o por omisión en el ejercicio de éstas. En su obra, Compendio de Derecho Administrativo, dice el jurista, Luis Delgadillo que, "*En consecuencia, el Principio de Legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal sólo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y*

no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés público. La voluntad general, como se indicó, es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación; por lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Con base en lo anterior se expresa el principio de que los individuos pueden hacer todo lo que no le esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido.”¹ De esa manera, el principio de legalidad obliga a la administración, al cumplimiento del procedimiento legal, tal lo establece el artículo 47 de la Ley 38 de 2000, que prohíbe a las autoridades establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución.

A partir de este principio, nos adentramos al examen de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, y el Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010, concretamente en lo relacionado con la certificación de colindantes, en cuyo caso, el artículo 3 de la mencionada Ley 80, atribuye como medio probatorio, en el ámbito local, a las autoridades locales de policía. Veamos:

Artículo 3, conforme a su modificación por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010.

Artículo 3. La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un periodo mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras. La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.

La posesión se demuestra mediante el uso habitual, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra. Igualmente, el solicitante de un título de propiedad **podrá establecer la existencia de la posesión por el periodo que establece el párrafo anterior, mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por las autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad por sus colindantes,** así como todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.

Los documentos emitidos **por las autoridades de policía se utilizarán como elemento probatorio de la posesión,** pero no serán definitivos.

Para los efectos de los programas de titulación, el Ministerio de Economía y Finanzas hará uso de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, a fin de verificar la existencia de la posesión en caso que esté en duda, lo que incluye los documentos expedido por las autoridades de policía levantada en los procesos de regulación y titulación masiva, dentro de los cuales deberá tener una participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.

...”. (El resaltado es nuestro)

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa. México 2012. Pág.5

Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010, reglamentario de la Ley 80 de 2009.

“**Artículo 4.** Requisitos para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso en las peticiones posteriores a las peticiones posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 2009.

El interesado debe presentar lo siguiente:

1...

...

5. **Acreditar el derecho** posesorio, la ocupación por más de cinco (5) años y el dominio real con ánimo de dueños, de manera pacífica e ininterrumpida, a través de los medios de prueba establecidos en el Código Judicial, **entre los cuales están documentos emitidos por las autoridades nacionales; certificaciones de corregidurías y/o alcaldías; declaraciones juradas de testigos de la comunidad;** peritajes, contratos de servicios públicos; permisos de construcción y cualquier otra evidencia legalmente admitida que conduzca al convencimiento de la situación de hecho que se quiera demostrar.

...”

Serán por tanto, los alcaldes en su calidad de autoridad de policía, en razón de lo que establece el artículo 862 del Código Administrativo, así como los jueces de paz, en la jurisdicción de su competencia, en atención al artículo 115 de la Ley 16 de 2016 “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria*”, antes quienes se tramita la expedición de las certificaciones o de los denominados **actos demostrativos de dominio**, y no al representante de corregimiento, a quien la Ley 80, ni la Ley 105 de 1973, le ha señalado esa función.

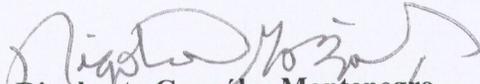
Por otro lado, es válido indicar, que la ley también propone como caudal probatorio las declaraciones **de testigos de la comunidad por sus colindantes**, así como todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, y bajo estos parámetros no podría excluirse a la Junta Comunal o el representante de corregimiento, si en él concurre la calidad de colindante o de testigo de la comunidad. Bajo esta consideración sería la participación del representante de corregimiento, ya sea en el conjunto de las pruebas que aporte la parte interesada o lo solicite la entidad de la competencia, ante la cual se surte el trámite, cosa distinta, sería sí la Autoridad Nacional de Tierras, lo haya incluido como un nuevo requisito, sin estar contemplado en la ley o en el decreto ejecutivo o normativa, incurriendo en la prohibición del artículo 47 de la Ley 38 de 2000.

Concluyendo, la autoridad ante la cual se realiza un determinado trámite, no puede exigir, establecer requisitos que no se encuentren previsto en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución.

Esperamos de esta manera, haberle atendido a sus interrogantes, reiterando que la orientación ofrecida, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Vale agregar, que sobre este mismo tema, esta Procuraduría ha emitido su criterio, mediante la nota C-VE-003-22 de 03 de octubre de 2022, de la que adjuntamos copia.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/av
Exp. SAM-CON -07-24

Adj. Lo indicado.