



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 18 de agosto de 2025.
C-HE-CON-011-25.

Señor Alcalde:

Ref.: Facultad legal de emitir derechos posesorios sobre tierras nacionales por parte de un alcalde municipal.

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota AMLP- 224-2025 de 28 de julio de 2025, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

“Por este medio me dirijo ante su despacho con el respeto que me caracteriza a fin de consultarle si existe algún ordenamiento jurídico que permita a la Alcaldía Municipal de Los Pozos emitir derechos posesorios sobre tierras nacionales.”

I. Aspectos Generales de lo Consultado.

En relación a su consulta, es importante mencionar lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular.

Por otro lado, debemos recordarle que toda consulta debe venir acompañada con el criterio jurídico del asesor legal de la institución, tal como lo contempla el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 del 2000, el cual a la letra indica que: “Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico”.

Ahora bien, desde un marco de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún
Señor
Omar Butrón
Alcalde Municipal de Los Pozos
E. S. D.

criterio...

criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

II. Consideraciones Generales de lo Consultado.

En relación a su consulta, es importante destacar la naturaleza jurídica del derecho posesorio sobre bienes inmuebles que está reconocido en nuestro país, toda vez que se refiere a la facultad de una persona para usar, gozar y disponer de un bien, con la intención de comportarse como dueño. Cabe mencionar que ese reconocimiento legal de ocupación debe darse de manera pacífica y de buena fe; además, de modo continuo y público por más de cinco (5) años sobre tierras nacionales por parte de un individuo, como lo enmarca el artículo 3 de la Ley 80 del 2009.

“Artículo 3. La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica que demuestre haber ejercido el dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por un periodo mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras...”

En ese orden de ideas, tenemos que tener en cuenta que la Ley 59 de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), reconoció a esta institución como la única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientes 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, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes. (Ver artículos 1 y 6 de la Ley 59 del 2010).

Es importante contextualizar que su interrogante hace referencia a tierras nacionales de allí que, el artículo 3 del Código Fiscal establece que:

“Artículo 3. Son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular”.

De acuerdo con lo anterior, los bienes nacionales son aquellos que no pertenecen a los municipios ni a particulares, y su administración corresponde al Estado. La Constitución Política, en los artículos 257 y 258, también regula los bienes del Estado panameño. Desde esa premisa, recordemos que los municipios regulan la vida jurídica en materia de venta o arrendamiento, mediante acuerdo municipal, de aquellos bienes inmuebles que pertenecen al

ejido municipal...

ejido municipal, de allí que existe una limitante, para que los alcaldes otorguen certificación de derecho posesorio de tierras nacionales.

También debemos tener en cuenta que en algunos municipios les ha otorgado a los alcaldes la facultad para reconocer derechos posesorios; no obstante, ésta se limita estrictamente a los terrenos municipales. Es importante destacar que, esta potestad la han ejercido mediante acuerdos emitidos por el Consejo Municipal, de conformidad con los numerales 7, 9, 20 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973; esto condicionado, al artículo 35 de la Ley 38 del 2000.

Por ello que los municipios y sus autoridades deben cumplir con la hermenéutica jurídica que sus atribuciones y competencias están expresamente conferidas. Situación que vemos reconocida en el artículo 233 de la Constitución porque disponen que las autoridades municipales deben cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.

Siguiendo el desarrollo de su interrogante, es importante destacar que la Salta Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció bajo los siguientes términos, en el fallo de 21 de mayo de 1996:

Por razones de economía procesal la Sala estima que debe confrontar el acto acusado, en primer lugar, con el artículo 3 del Código Fiscal, en relación con el artículo 3 de la Ley 106 de 1973. En el artículo 3 del Código Fiscal se define como bienes nacionales, los pertenecientes al Estado y los de uso público, y los existentes dentro del territorio de la República que no pertenezcan a los municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular. Como por medio del artículo único de la resolución impugnada se resuelve conceder derechos posesorios sobre bienes nacionales, y el Alcalde Municipal de Portobelo no está facultado para disponer de los mismos, a juicio de la Sala le asiste la razón a la demandante cuando alega que el acto impugnado viola el artículo 3 del Código Fiscal. El Alcalde de Portobelo no puede reconocer derechos posesorios sobre bienes nacionales cuya adjudicación, sí procede, corresponde a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, de conformidad con el artículo 139 del Código Agrario y a los numerales 1 y 8 del literal a) del artículo 12 de la Ley 12 de 25 de enero de 1973.

De este fallo, se observa claramente que los alcaldes municipales, no están facultados, para emitir certificaciones de derecho posesorio de bienes nacionales, ahora bien, la pregunta sería, en la actualidad a quién le corresponde esta facultad, y de allí que podemos delimitar que el artículo 3 de la Ley 59 del 2010, le otorga a la ANATI competencia para administrar, regular y aplicar las normas en materia de tierras nacionales, y también asumiendo las funciones de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la cual destaca la jurisprudencia, como la entidad encargada de certificar estos derechos posesorios de tierras nacionales.

III. Conclusión...

III. Conclusión

En conclusión, el Alcalde y el Consejo Municipal de acuerdo a la Ley 106 de 1973 solo tienen competencia dentro de su ámbito jurisdiccional y están autorizados a tomar decisiones únicamente sobre bienes municipales o ejidos, a través de acuerdos emitidos por el Consejo Municipal.

Las resoluciones emitidas por alcaldías municipales que conceden derechos posesorios sobre bienes nacionales han sido declaradas nulas por ilegalidad en procesos contencioso-administrativos. Esto se debe a que el acto impugnado excede las facultades del alcalde y va en contra de la norma vigente.

Por lo anterior, cualquier acto administrativo que pretenda adjudicar o reconocer derechos posesorios, sin competencia legal, podría ser declarado nulo de pleno derecho, y acarrearía responsabilidades legales y administrativas para quien lo expida.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas que fueron objeto de consulta.

De usted,



Elvin Antonio Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración.



EAR/mm/rr

Yasmin Villamonte
19-8-2025
11:14 a.m.