



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 03 de octubre de 2022.
C-VE-003-22

Señores

Julissa Morales

Yajaira Concepción

Fátima Guevara

José Rodríguez

Jueces de Paz

Distrito de Soná

Provincia de Veraguas

E. S. D.



Ref. Competencia de Los Jueces de Paz para emitir Certificados de Ocupación.

Señores Jueces de Paz:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el Procurador de la Administración, y sobre la base que, por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 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 otras disposiciones", al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota No.10-2022, de fecha 29 de agosto de 2022, y recibida en este Despacho el 02 de septiembre de 2022, sin embargo es importante indicarle que esta orientación no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante; donde consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, **respecto a la competencia de Los Jueces de Paz para emitir Certificados de Ocupación como requisito para la apertura de trámites de adjudicación de tierras, y certificados de acreditación de uso de suelo en áreas protegidas, y aquellas que se refieran a ese propósito en el territorio de tierra firme que no abarca la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009.**

Indica en su consulta que el propósito es adecuar competencias en cuanto al cumplimiento de la Circular sin número, fechada el 14 de julio de 2022, emitida por el Alcalde Municipal de Soná, para los Jueces de Paz de ese distrito, mediante la cual les comunica el contenido de la nota ANATI-DRV-SL-64-2022, remitida por el Director Regional de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) en la provincia

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.



de Veraguas. Se desprende de la Circular en mención que, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras en Veraguas, responde a una consulta promovida por el Alcalde del distrito de Soná y le contesta que los Jueces de Paz de cada circunscripción, son los competentes para emitir los certificados de ocupación, siendo este un requisito para la apertura de los trámites de adjudicación de tierras, lo fundamenta el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009.

Frente al tema consultado es oportuno señalar, que si bien al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, antes citado, la Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, sin embargo debemos advertir que la solicitud que nos formula no guarda relación con los presupuestos legales antes mencionados, toda vez que la misma busca que emitamos concepto sobre la legalidad de dos (2) actos administrativos materializados a través de las respectivas notas emitidas tanto por el Director Provincial de la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras y del Alcalde Municipal del distrito de Soná, situación que en todo caso es competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo establece el numeral 7 del artículo 97 del Código Judicial.

En cuanto al principio de presunción de legalidad, la Corte Suprema de Justicia, ante Demanda Contencioso Administrativa De Nulidad, ha dado pronunciamiento tal como está plasmado en el fallo de fecha 15 de noviembre de 2018, el cual es del tenor siguiente:

“ ...

En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En ese sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.



"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán... con apego al principio de estricta legalidad".

"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 cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos" (Lo resaltado es de la Sala Tercera)

De lo anterior, se desprende que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecida, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese orden de ideas, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación: a) Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución. b) Objeto; el cual debeseer lícito y físicamente posible. c) Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate. d) Causa; la cual debeseer relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable. e) Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión. f) Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y g) Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es 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" (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario". (Sentencia de 19 de septiembre de 2000).

En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, la define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, de la siguiente forma:

"Artículo 201.

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)". (Lo resaltado es de la Sala)

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.



En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GOMEZ, ha indicado que la misma "consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativa que no existe tal presunción pues esta as iuris tantum...". (RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235)

En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción iuris tantum)." (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

De conformidad con la jurisprudencia y la ley, se infiere que los actos emitidos por la respectiva autoridad, se presumen legales mientras no se declaren contrarios a la Constitución Política, la ley o los reglamentos generales, por parte de los tribunales competentes. (Cfr. Artículo 46 de la Ley 38 de 2000), por lo que queda claro, los actos administrativos materializados se presumen legales y la declaratoria de ilegalidad corresponderá a los tribunales de justicia.

No obstante, y a manera de orientación, expondremos algunos conceptos relacionados con certificados de ocupación y certificados de acreditación de uso de suelo, ello sin entrar a calificar actuación alguna del Director Provincial de ANATI y del Alcalde del distrito de Soná.

Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veraguas:

Procedemos a desarrollar nuestra respuesta al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:

Marco Constitucional:

"Artículo 18. Los particulares sólo 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 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. *Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.*

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
3. Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.
4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
5. **Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.**” (Lo resaltado es nuestro)

Las normas constitucionales transcritas hacen referencia al principio de legalidad que demanda de todos los servidores públicos, con la finalidad de garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, para el cumplimiento mismo de la función pública, en concordancia con lo establecido en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que dispone:

“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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

De las citadas normas, se manifiesta que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía y 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.

Los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio del poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

Marco Legal:

Ley N° 80 de 31 de diciembre de 2009

Norma que reconoce derechos posesorios, titulación de predios sobre los bienes patrimoniales de la Nación, tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zonas costeras y territorio insular, con el fin de

¹ Cfr. Nota C-031-21 de 17 de marzo de 2021.



garantizar su aprovechamiento óptimo, y que en atención a nuestra consulta podemos resaltar los siguientes artículos, entre ellos el artículo 3 tal como quedó según el artículo 88 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, al establecer lo siguiente:

“Artículo 2. Para efectos de la aplicación e interpretación de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá, así:

...

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

*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 habitacional, 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 autoridades nacionales, autoridades locales de policía**, testigos de la comunidad o por sus colindantes, así como de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.*

Los documentos emitidos por las autoridades de policía se utilizarán como elementos probatorios de la posesión, pero no serán definitivos.

*Para 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 expedidos por las autoridades de policía** y la información levantada en los procesos de regularización y titulación masiva, dentro de los cuales deberá tener una participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.*

En caso de dudas o pleitos sobre la posesión, se aplicarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, y si estos no permiten lograr una solución se remitirán los casos a los tribunales de justicia.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. artículo 88 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010)

En referencia, resulta necesario indicar que el artículo 345 del Título II del Libro Segundo del Código Civil, define el término ocupación al indicar que “Por la ocupación se adquiere el **dominio** de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.” (Lo resaltado es nuestro)

En consulta precedente², esta Secretaría Provincial, indicó al respecto que, en atención a la titularidad de los bienes, podemos explicar que los bienes se clasifican en bienes de

² Cfr. Nota C-VE-001-22 de 08 de abril de 2022.



propiedad del Estado, bienes de propiedad del Municipio y bienes de propiedad de los particulares; y desde el punto de vista del carácter o fin con que estos bienes se posean, se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, que es una sub clasificación de las cosas apropiables, susceptibles de dominio, que se refiere a los bienes del Estado y del Municipio, excluyendo el de los particulares.

Los bienes de dominio público se determinan por su destino, que puede ser al uso público, servicio público, y al fomento de la riqueza nacional (Cfr. artículo 329 del Código Civil). Y los bienes del Estado se clasifican en bienes del Estado de dominio público y bienes del Estado de dominios privados y patrimoniales. Los primeros son los que tienen por titular al Estado destinados al uso y servicio público y sometido a algún régimen especial de derecho público; los otros, son los que constituyen un verdadero derecho de propiedad que posee el Estado, en condiciones similares al derecho de propiedad de los particulares, aunque no es forma absoluta³.

Sobre estos aspectos debemos identificar conceptos como lote o solar dentro de un ejido municipal, contemplado en el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, y donde la Corte Suprema de Justicia, a través de su Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 24 de mayo de 2007, se refiere a este concepto como "*tierras destinadas a núcleos urbanos, relativo a la extensión de la población, dado el alto índice de crecimiento poblacional*". Definición complementada en consulta dada por esta Procuraduría⁴, al agregar que estos bienes están sometidos a un régimen especial de adjudicación por parte del Municipio y que los derechos posesorios de los ocupantes de los lotes o solares deben ser respetados y tutelados; por lo que también recomendamos, referente al Catastro Municipal, con fundamento en el artículo 87 de la Ley 106 de 1973, debe mantenerse actualizado.

Que en referencia a la competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), indicamos en consulta previa⁵, que según la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, estableció que es la única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de la políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles independientemente de que sean propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, bienes de uso o dominio público. Es entonces que a través de esta ley 80 de 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas otorgará títulos de propiedad de acuerdo con lo que establezca esta ley, incluso mediante el pago del precio calculado según tabla de valores por hectáreas, por lo que la participación de las autoridades de policía es relevante y por lo tanto debe ceñirse de los principios de legalidad y estricto apego a la norma, porque mediante documentos emitidos como medios de prueba con fundamento en el Código Judicial que serán utilizados como elementos probatorios de la posesión. (Cfr. artículos 4 y 7 de la ley 80 de 2009, como fueron modificados por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010).

³ Cfr. Nota C-VE-001-22 de 08 de abril de 2022.

⁴ Cfr. Nota C-SPDyPE-03-20 de 07 de septiembre de 2020.

⁵ Cfr. Nota C-SPDyPE-001-21 de 10 de marzo de 2021.



Sobre este mecanismo probatorio -documentos- indicamos que el Código Judicial de la República de Panamá señala aquellos elementos que sirven como prueba, a saber:

“Artículo 780. Sirven como prueba los documentos, la confesión, el juramento, la declaración de parte, la declaración de testigos, la inspección judicial, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos y cualquier otro medio racional que sirva a la formación de la convicción del juez, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley, ni violen derechos humanos, ni sean contrarias a la moral o al orden público. Pueden asimismo emplearse calcos, reproducciones y fotografías de objetos, documentos y lugares. Es permitido, para establecer si un hecho puede o no realizarse de determinado modo, proceder a la reconstrucción del mismo. Si el juez lo considera necesario, puede procederse a su registro en forma fotográfica o electromagnética. En caso de que así conviniera a la prueba, puede también disponerse la obtención de radiografías, radioscopias, análisis hematológicos, bacteriológicos y la práctica de cualquier otro procedimiento de comprobación científica.

Artículo 798. Los usos y costumbres aplicables conforme la ley sustancial, deberán acreditarse con documento **auténtico o con un conjunto de testimonios que den al juez certeza sobre su existencia**, salvo que sean de conocimiento público.

Artículo 832. Son documentos los escritos, escrituras, **certificaciones**, copias, impresos, planos, dibujos, cintas, cuadros, fotografías, radiografías, discos, grabaciones magnetofónicas, boletos, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos, telegramas, radiogramas y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios y similares. Los documentos son públicos o privados.

Artículo 834. Documento público es el otorgado por los funcionarios que ejercen un cargo por autoridad pública, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones.

...

Tienen el carácter de documentos públicos:

1...

2. **Los certificados expedidos por los funcionarios públicos**, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones, incluyendo actas, constancias, planos, cuadros, fotografías, catastros y registros

3...

4..

5...

Artículo 835. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo haya firmado, elaborado u ordenado elaborar. El documento público se presume auténtico, mientras no se pruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.

Artículo 881. Cuando se declare total o parcialmente falso un documento, el juez lo hará constar así al margen o a continuación de él en nota debidamente especificada. Si la falsedad recae sobre el original de un documento público el juez lo comunicará con los datos necesarios a la oficina donde se encuentre, para que se ponga la correspondiente nota. En todo caso, **dará aviso al agente del Ministerio Público**, a quien enviará las copias necesarias para la correspondiente investigación.

...” (Lo resaltado es nuestro)

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



Que en referencia al falso testimonio, señala nuestro Código Penal, lo siguiente:

“Artículo 385. *El testigo, perito, intérprete o traductor que, ante la autoridad competente, afirme una falsedad o niegue o calle la verdad, en todo o en parte de su declaración, dictamen, interpretación o traducción, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.*” (Lo resaltado es nuestro)

Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010

Que reglamenta la Ley N° 80 de 31 de diciembre de 2009, con el objeto de desarrollar sus parámetros y los procedimientos para hacer efectivo el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de predios sobre bienes patrimoniales de la Nación, tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zonas costeras y territorio insular, indicando esta norma, los posibles usos que le está dando al suelo, tales como, residencial, habitacional, turístico, agropecuario, comercial/industrial o productivo, así lo dice:

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

El interesado debe presentar lo siguiente:

1. *Memorial de solicitud dirigido a la **Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales**, en el que conste nombre del solicitante, generales, ubicación, descripción exacta del área solicitada incluyendo superficie, medidas, linderos, el uso que le está dando (residencial, habitacional, turístico, agropecuario, comercial o productivo).*

2.

3.

4.

5. *Acreditar el derecho de posesorio, la ocupación por más de cinco (5) años y el dominio material con ánimo de dueño, de manera pacífica e ininterrumpida, a través de los medios de prueba establecidos en el Código Judicial, entre los cuales están documentos emitidos por autoridades nacionales; **certificaciones de corregidurías y/o alcaldías**, declaraciones juradas de testigos de la comunidad; declaraciones juradas de los colindantes, vistas fotográficas de las mejoras; 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 quiere demostrar.*

...” (Lo resaltado es nuestro)

Ley 59 de 08 de octubre de 2010

Norma 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 Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones, que entró en vigencia a partir de su promulgación el

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Versuvas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



08 de octubre de 2010, crea esta entidad estatal, que en consulta previa⁶ se señaló al respecto al mencionar su artículo 1, “(...) **como 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**, 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, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.” (Lo resaltado es nuestro)

Así indicamos en otra consulta⁷, que luego de estudiadas las normas relativas al caso in comento, esta procuraduría fue del criterio que de los artículos 6 y 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, se infiere la vasta competencia de ANATI, en materia de adjudicación **y reconocimiento de derechos posesorios**, sujeta a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de tierras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración estuviesen asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad administrativa de bienes revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ley 1 de 1916, por la cual se aprueba el Código Administrativo de la Nación

Que en cuanto a las autoridades de Policía en el territorio nacional, establece lo siguiente:

“Artículo 862: Jefes de Policía. Son jefes de policía el presidente de la república en todo el territorio de esta, los gobernadores en sus provincias, los alcaldes en sus distritos, los corregidores en sus corregimientos y barrios, los jueces de policía nocturnos cuando estén en servicio, los regidores en sus regidurías y los comisarios en sus secciones.

Artículo 863. Jefes de Policía en un distrito. El jefe superior de policía de un lugar es el funcionario superior en el orden político, que reside en él. Por lo tanto, el jefe de policía de un distrito municipal es el alcalde.” (Lo resaltado es nuestro)

De las normas transcritas podemos observar la definición de jefes de policía, ante la situación enunciada en esta consulta, ante quien se puede solicitar la certificación de ocupación enunciada, toda vez que tanto la Ley N° 80 de 2009, como el Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010, que regula la referida Ley N° 80, indican la primera, los “*documentos emitidos por autoridades locales de policía*”, y el segundo que de igual manera indica, “***certificaciones de corregidurías y/o alcaldías***”, pero ni uno ni el otro es explícita al referirlo, ya que señala autoridades locales de policía y esto puede recaer en varias opciones que tendría el solicitante para presentar su solicitud, al igual que certificaciones de corregidurías y/o Alcaldías, dejando una conjunción que no es tacita en indicar si una o la otra o ambas autoridades. En ese mismo orden de ideas el Código

⁶ Cfr. C-213-21 de 15 de diciembre de 2021.

⁷ Cfr. C-227-21 de 30 de diciembre de 2021

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



Administrativo hace una distinción, de quienes son las autoridades de policía dentro del territorio de la República.

Que si bien es cierto, existen disposiciones en otras leyes, que indicarán como requisito para proceder con ciertos actos, la acreditación del juez de paz, pero acreditando aquello que le conste o se haga constar, tomando en consideración su investidura como autoridad local⁸, y según la Ley le asigne esta función, como ocurre con la Ley 80 de 2010.

Ley 16 de 17 de junio de 2016

Norma que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria.

Debemos indicar que la justicia comunitaria de paz es aquella justicia que se impacte en el ámbito local o vecinal que busca dar solución integral, equitativa y pacífica de los conflictos comunales, garantizando un acceso democrático; donde la norma detalla las competencias que pueden ser verificadas a través de los artículos⁹ 8, 13, 29 (como fue modificado por el artículo 10 de la Ley 133 de 17 de marzo de 2020), 31 y las atribuciones que corresponden a los jueces de paz, visibles en el artículo 32 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que a la letra indica:

“Artículo 32. *Corresponderán al juez de paz las atribuciones siguientes:*

- 1. Promover el Estado de derecho, el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes y las disposiciones municipales.*
- 2. Estimular el uso y aplicación de los medios alternos de solución de conflictos.*
- 3. Administrar la casa de justicia comunitaria.*
- 4. Propiciar un ambiente laboral colaborativo y armonioso con el personal de la casa de justicia comunitaria.*
- 5. Nombrar al secretario, oficinista/notificador y cualquier otro personal de la casa de justicia comunitaria.*
- 6. Dirimir las controversias que se sometan a su consideración, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*
- 7. Ejercer las demás que le sean conferidas por otras disposiciones legales y judiciales.**

Artículo 115. *A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, en todas las disposiciones legales o resoluciones en que se mencione la figura del corregidor o juez nocturno de policía deberá entenderse juez de paz, salvo los casos que correspondan al alcalde conforme a lo dispuesto en esta Ley.”* (Lo resaltado es nuestro)

De las normas transcritas, podemos observar que la misma establece un listado de atribuciones del Juez de Paz, de una manera que deja un rango de acción abierto para atribuirle funciones o competencias a los jueces de paz, más allá de las establecidas en

⁸ Cfr. C-SAM-010-2022

⁹ Cfr. C-SAM-33-21



la propia ley N° 16 de 2016, por lo que el artículo 115 lo complementa al determinar que se deberá entender juez de paz en todas las disposiciones legales o resoluciones que se mencione corregidor. En ese mismo orden de ideas, el artículo 243 de la Constitución Política de Panamá, refiere las competencias del alcalde del distrito y podemos observar en su quinto y último numeral, deja abierto el rango de acción del alcalde para poder realizar otras gestiones o funciones que otras leyes le asignen en un momento específico.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Jennifer Voukidis A.
Secretaria Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.

