



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de junio de 2021
C-090-21

Licenciado

JOSÉ GABRIEL MONTENEGRO

Administrador General de la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)
Ciudad.

Ref.: Titulación dentro del Parque Nacional de Portobelo a fin de reubicar a familias que residen en zonas de riesgo y cerca de monumentos históricos.

Señor Administrador:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, ofrecemos respuesta a la consulta elevada a través de la Nota N° ANATI-DAG-713-2021, recibida en esta Procuraduría el 30 de abril del año que transcurre. La consulta formulada la absolvemos, en base a los siguientes planteamientos:

I. Aspectos de Carácter General

Nos permitimos transcribir el objetivo medular de la consulta en referencia, en la cual ha expuesto, en el primer párrafo de su escrito, lo siguiente:

“...presentamos formal consulta de conformidad a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, **a fin de conocer sobre la posibilidad, o no, de titulación, según la normativa legal vigente**, en un polígono de terreno identificado en el distrito de Portobelo dentro del Parque Nacional de Portobelo, como propiedad de la Nación, con el propósito de reubicar algunas familias que se encuentran residiendo en zonas de riesgo y cerca de los monumentos históricos; como parte de las acciones a realizar para la elaboración, ejecución y aprobación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para el Poblado de Portobelo” (El destacado es nuestro).

Previo al desarrollo de su consulta, se hace imperante en primera instancia, enmarcar la condición jurídica con que cuenta el Parque Nacional de Portobelo como área protegida dentro del territorio nacional, el cual es creado mediante la Ley 91 de 22 de diciembre de 1976, otorgándosele el carácter de conjunto monumental histórico.

Posteriormente, la Ley 91 de 1976 es reglamentada por el Decreto Ejecutivo 43 de 16 de junio de 1999, siendo reglamentados sus Capítulos II y III, estableciéndose su ordenamiento territorial y el conjunto monumental histórico.

En este sentido, de acuerdo al artículo 2, numeral 5, del Texto Único de la Ley 41 de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, se define el concepto de área protegida de la siguiente manera:

“Artículo 2. 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*” (El resaltado es nuestro).

De la norma citada, se aprecia la definición que, para los efectos legales, deberá entenderse un área protegida para ser considerada como tal, por lo que de la observancia de los instrumentos jurídicos mediante los cuales se regula del Parque Nacional de Portobelo, este se encuentra creado y reglamentado mediante normativas que buscan su conservación como parque y monumento histórico nacional.

Habiéndose establecido el carácter de área protegida con que cuenta el Parque Nacional de Portobelo, es menester iniciar el análisis solicitado, reconociendo que en la República de Panamá contamos con normas muy puntuales que salvaguardan las áreas protegidas, siendo así que la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 258, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, **no pueden ser objeto de apropiación privada:**

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.

4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.

5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.

En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado” (El destacado es nuestro).

Tomando como base la disposición constitucional citada, diversas normas de nuestro derecho positivo resultan ser congruentes con la misma, ocupándose de desarrollar este precepto fundamental establecido en nuestra Carta Magna. En este sentido, el artículo 51 del Texto Único de la Ley N° 41 de 1998, que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dispone lo siguiente:

“Artículo 51. Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas identificado con las siglas SINAP, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas o que se establezcan por Leyes, Decretos, Resoluciones o 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” (El destacado es de esta Procuraduría).

Apegados a este mismo hilo conceptual, el artículo 10 de la ley 80 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”, expresa taxativamente lo siguiente:

“Artículo 10. **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 estos 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 destacado es nuestro).

Podemos observar de todo lo antes citado, en primer lugar, lo que establece nuestra Carta Fundamental en lo que respecta a los bienes del Estado que no pueden ser objeto de apropiación privada, señalándose en el artículo 258, cinco numerales de los cuales el numeral 5, nos indica de manera general que no podrán ser sujetos de apropiación privada, “... *todos los demás bienes que la ley defina como de uso público...*”, lo cual nos lleva a destacar lo previsto en el artículo 51 del Texto Único de la Ley N° 41 de 1998, disponiéndose que las áreas protegidas son bienes de dominio público del Estado, lo que denota la concordancia entre esta norma legal y lo expresado en la Constitución.

Una vez que hemos plasmado esta base constitucional, así como su regulación primaria en nuestro derecho positivo, apreciamos lo que indica el artículo 10 de la ley 80 de 2009, el cual nos anota que “*No serán objeto de titulación las zonas de manglares, los territorios indígenas y comarcales, las áreas protegidas...*”, lo que claramente deja por sentado la protección que busca el legislador, en preservar estas áreas de la titulación privada, así como de la apropiación privada.

II. Sobre lo Consultado

De acuerdo a su Nota N° ANATI-DAG-713-2021, observamos que se nos plantean dos criterios antagónicos, respecto a la posibilidad, o no, de la titulación privada en un polígono de terreno ubicado dentro del Parque Nacional de Portobelo, a fin de reubicar algunas familias que se encuentran residiendo en zonas de riesgo y cerca de los monumentos históricos; estando por un lado el planteamiento del Ministerio de Ambiente, y por el otro, lo planteado conjuntamente por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Respecto a la consulta formulada, el Ministerio de Ambiente, enfoca su criterio medular indicando lo siguiente:

“... El criterio jurídico del Ministerio de Ambiente es que al ser las áreas protegidas bienes de dominio público de conformidad con el artículo 51 del Texto Único de la Ley General de Ambiente, los terrenos pertenecientes al Estado, es decir, aquellos que no cuenten con título de propiedad adquirido previo a la creación del área protegida y que se ubiquen dentro de sus límites, *no pueden ser objeto de titulación...*” (El resaltado es nuestro).

Por su parte, lo planteado en consenso por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, manifiesta:

“... Ambas entidades son de la opinión que *existe la posibilidad legal de titulación dentro del polígono de terreno identificado para la reubicación de familias con todas las restricciones que establezca la ley*, el cual se encuentra ubicado dentro de la ZONA DE EXPANSIÓN URBANA CONTROLADA DE LA ZONIFICACIÓN GENERAL DEL PARQUE NACIONAL PORTOBELLO...” (El resaltado es nuestro).

Planteadas ambas posiciones institucionales, en lo que se refiere al tema en debate, si bien es cierto, parte de los objetivos es el de conservar y proteger el Parque Nacional y el Conjunto Monumental, también lo es el de contar con la posibilidad de reubicar a las personas que residen muy próximas al mismo, en un área identificada como *Zona de Expansión Urbana Controlada*, de acuerdo al Decreto Ejecutivo N° 43 de 16 de junio de 1999, donde no se afecte ni el parque Nacional ni el Sitio de Patrimonio Cultural, siendo esto precisamente (área destinada para la reubicación), el motivo de opiniones encontradas, según explica.

A continuación, procedemos a exponer y sustentar nuestro criterio legal en concordancia con nuestro rol de asesores jurídicos del Estado, sin que ello represente una opinión de fondo que condicione las actuaciones, funciones y/o competencias especializadas de los consultantes ¹, en atención al artículo 2 de la ley 38 de 2000 “Que aprueba el Estatuto

¹ Artículo 2 de la Ley N° 38 de 2000: “Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”

Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta Disposiciones Especiales”

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

El Ministerio de Ambiente, está llamado, en virtud de su competencia, a la correcta aplicación de lo preceptuado en el Derecho positivo vigente en absoluta salvaguarda del patrimonio ambiental nacional (Artículo 258 de la Constitución Política, Artículo 51 del Texto Único de la Ley N° 41 de 1998 y Artículo 10 de la Ley 80 de 2009 y artículo 10 de la Ley 80 de 2009) por lo que aplicando una estricta hermenéutica jurídica en relación a lo consultado, no le es dable al Ministerio de Ambiente, consentir mediante concepto favorable, la titulación y otorgamiento de nuevos títulos de propiedad sobre áreas protegidas.

En ese sentido, el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), dentro del marco legal e institucional que le rige desde la otrora RENARE hasta la actualidad, ha sido consistente con respecto al cuidado y conservación de la integridad de las áreas protegidas, del mismo modo, esta Procuraduría ha mantenido un sólido criterio en cuanto a las consultas que en materia ambiental han sido atendidas, al coincidir con la oportuna y necesaria aplicación de las normas legales vigentes en protección irrestricta de los ecosistemas y la biodiversidad.²

Respecto a la reubicación de familias como se indica en su Nota N° ANATI-DAG-713-2021, es menester recordar a los consultantes que, la aplicación de un reasentamiento involuntario activa salvaguardas ambientales y sociales de carácter sustantivo, por tanto, será menester de las instituciones responsables, con apego a la Ley y el mejor interés social, considerar que cada área protegida se rige por la norma que la crea, y en el caso particular del Parque Nacional Portobelo, este está regulado por lo dispuesto en la Ley 91 de 1976, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 43 de 1999.

De otra parte, a lo largo de su escrito de consulta, no encontramos mayor información respecto a si la interrogante es a propósito de personas con derechos posesorios antes de la creación del área protegida, a personas con título de propiedad o personas cuyo derecho le fue reconocido por el Programa de Administración de Tierras en virtud de encontrarse asentados antes de la declaratoria del parque; o por el contrario personas en posesión de la tierra después de la creación del parque, aspirantes a la titularidad pero sin acreditación alguna que esperan el otorgamiento de nuevos títulos de propiedad dentro de la Zona de Expansión Urbana Controlada.

Ahora bien, es importante destacar como precedente los actos materializados³ que han surgido a propósito de la regularización y titulación masiva de tierras en las zonas indicadas dentro del Parque Nacional Portobelo en el marco del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), con el concepto favorable de la entonces Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) en virtud de lo dispuesto en El Decreto Ejecutivo N° 43 de 1999 y la Resolución AG-0391-2008, “Por la cual se establecen criterios para el otorgamiento de

² C-096-19, C-141-20, C-063-17 ubicables en la página web de esta Procuraduría: <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/busqueda-avanzada>

concepto favorable de la ANAM, como parte de los Procesos de Titulación de tierras, en el Marco del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT)”⁴, programa este que, además, dio lugar a la Ley N° 24 de 5 de julio de 2006, que declaró de orden público e interés social la titulación masiva de tierras y derivó en el otorgamiento de títulos en 5 corregimientos del Parque Nacional Portobelo, a saber:

- Mediante Acuerdo No. 5 de 12 de junio de 2002, el Comité Técnico Operativo de PRONAT declaró Área de Regularización la Zona Oriental del Parque Nacional de Portobelo, cubriendo una superficie de 3,600 hectáreas.
- A través del Acuerdo 32 de 11 de mayo de 2005, esta misma instancia declaró Área de Regularización las áreas rurales de las zonas adjudicables de la Zona Occidental del Parque Nacional Portobelo, cubriendo una Superficie de 6,189 hectáreas.
- Mediante el acuerdo 51 de 11 de abril de 2007, a través el cual el Consejo Técnico Operativo declaró área de regularización el área urbana de las zonas adjudicables de la Zona Occidental del Parque Nacional Portobelo, Distrito de Portobelo, Provincia de Colón”

Así las cosas, la otrora Autoridad Nacional de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente⁵) y el Programa Nacional de Administración de tierras (hoy Autoridad Nacional de Tierras)⁶ ambos propulsores de la consulta In Examine, llevaron a cabo en ese entonces, un proceso de regularización de tierras dentro del área protegida configurándose, como indicara anteriormente, en actos materializados que dieron como resultado el cambio de derecho posesorio al derecho propietario de las poblaciones asentadas, previo concepto favorable de la Autoridad Nacional del Ambiente, como requisito indispensable.

En este orden de ideas, es propicio hacer alusión a la sentencia de 12 de noviembre de 2008, sobre la presunción de legalidad de los actos, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a saber:

“...

Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están

⁴ Gaceta Oficial N° 26079

⁵ En virtud de la Ley 8 de 2015 que crea el Ministerio de Ambiente, toda referencia a la Autoridad del Ambiente, en las leyes, decretos y demás disposiciones normativas, así como en contratos, convenios, acuerdos o circulares anteriores a esta Ley, se entenderán hechas respecto del Ministerio de Ambiente.

⁶ En virtud de la Ley 59 de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y unifica las competencias de la Dirección Nacional de Catastro, Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Tommy Guardia, toda referencia al Programa Nacional de Administración de Tierras (Convenio de Préstamo 7045/PAN), se entenderán hechas a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega también, que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). De lo anterior colegimos que, la ejecutoriedad permite que una vez que el acto administrativo está en firme, sus efectos se cumplan aun en contra de la voluntad del administrado.

En la misma línea de pensamiento, la jurisprudencia de la SALA TERCERA ha dejado claramente establecido su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos; al respecto, en fallo calendado 3 de agosto de 2001, señaló, que están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S. A. contra Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en sentencia de 19 de septiembre de 2000, identificado como Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá, señaló que la presunción que ampara dichos actos es una presunción "*iuris tantum*"; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho; por tanto, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente.
..."

Considerando la nueva iniciativa de proyecto suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de la República de Panamá por cuyo propósito es el de potenciar el ecoturismo a través de las áreas protegidas, conservar el Conjunto Monumental Histórico y lograr el Ordenamiento Territorial del Parque Nacional Portobelo, teniendo como instituciones co-ejecutoras al Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ordenamiento Territorial, el Ministerio de Turismo y la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, entre otras, parecen confluír las mismas condiciones que, en su momento, motivaron los procesos de ordenamiento, demarcación y titulación, llevados a cabo por el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) en las zonas determinadas dentro de Parque Nacional Portobelo.

En ese sentido, es menester citar un extracto de la Sentencia de 7 de febrero de 2020, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en la que la parte actora solicitó se declarase nulo por ilegal, el artículo cuarto del Decreto Ejecutivo 21 de 7 de agosto de 1980, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual dictaba prohibiciones dentro del Parque Nacional Darién:

“Conforme puede apreciarse, debido a la relación intrínseca que existe entre los pueblos indígenas, sus tierras y los recursos naturales que se encuentran presentes en dichos territorios, resulta imposible concebir la existencia de uno sin el otro, de lo que también puede concluirse que, tanto el derecho humano al ambiente como el derecho humano de propiedad coexisten sin que uno de ellos tenga mayor preponderancia que el otro”

...
“ El Tribunal advierte que recientemente se promulgó en Gaceta Oficial N° 28,912A de 2 de diciembre de 2019, la Resolución N° DM-0612-2019 de 29 de noviembre de 2019, “Por la Cual se establece el criterio jurídico a aplicar por parte del Ministerio de Ambiente para determinar la viabilidad del otorgamiento del visto bueno a las solicitudes de adjudicación de tierras colectivas, presentadas por comunidades indígenas a través de sus autoridades tradicionales reconocidas, cuyos polígonos se encuentren traslapados parcial o totalmente con áreas protegidas o tierras del patrimonio forestal de Estado” en cuyo considerando se indicó que, el Ministerio de Ambiente es la autoridad competente para administrar justicia administrativa en materia ambiental...”

IV. Recomendaciones

Habiendo aclarado lo anterior, recomendamos a las autoridades propulsoras de la presente consulta, el mantener las sinergias adecuadas para lograr un manejo y gestión eficiente, participativa y equitativa del Parque Nacional de Portobelo, realizando todos los esfuerzos correspondientes a fin de contar con una debida planificación territorial y un programa de alternativas beneficiosas, viables y cónsonas con las necesidades de la comunidad, para el correcto manejo de los asentamientos en zonas críticas, sin desatender las estrategias de conservación, preservación, ni la gestión de los bienes naturales y culturales que conforman esta área protegida, de manera tal que, se creen las condiciones favorables al desarrollo y la sostenibilidad de la misma.

Es por ello que como ejemplo de ello, tenemos al Programa de Catastro y Titulación de Tierras en la Cuenca Hidrográfica que contiene el Programa de Incentivos Económicos Ambientales⁷ (PIEA) para productores del área, regido por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) y ejecutado por la Autoridad del Canal de Panamá, en una zona de alta

7 Extracto de la página web <https://micanaldepanama.com/entregan-titulos-de-propiedad-en-la-cuenca-del-canal/>:

“Los títulos de propiedad emitidos por el Programa de Catastro y Titulación de Tierras que se ejecuta en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, beneficiando a 14,849 personas; entre ellas, 8,541 hombres y 6,308 mujeres, de las provincias de Panamá Oeste y Colón, donde se desarrolla el programa. Al contar con la seguridad jurídica sobre sus tierras, las familias tienen acceso al Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) que desarrolla el Canal de Panamá, así como a otros emprendimientos en negocios verdes, contribuyendo a mejorar su calidad de vida y con la sostenibilidad de la cuenca del Canal. El Programa de Catastro y Titulación de Tierras se realiza bajo la responsabilidad de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), con el apoyo del Canal de Panamá y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Colaboran además, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el Ministerio de Ambiente (Mi Ambiente) y los gobiernos locales.”

vulnerabilidad del cual se han beneficiado de manera directa más de 15,000 residentes en 50 comunidades, contribuyendo a mejorar su calidad de vida, propiciando una cultura ambiental, favorable a la zona, desde las actividades tendientes al desarrollo sostenible.

En este orden de ideas, se hace necesario igualmente, tener muy en cuenta que los instrumentos de creación de las áreas protegidas que poseen comunidades dentro de sus polígonos, reconocen los títulos de propiedad y derechos posesorios de las personas que se ubicasen en dichas áreas, al momento de su establecimiento, *esto es, adquiridos antes de su creación*, como es el caso de los Refugios de Vida Silvestre Pablo Arturo Barríos y Humedales de Matusagaratí, Donoso, Humedal Golfo de Montijo, entre otros; y a su vez, prohíben la entrada de nuevos ocupantes.

Lo anterior, se hace de especial importancia, al entrar en las consideraciones respecto a las personas que estuviesen en los sitios antes de la creación del Parque Nacional de Portobelo y su Conjunto Monumental Histórico, siendo así que, en base a sus competencias especiales, las instituciones rectoras responsables de llevar a cabo cualquier modelo de programa de conservación en áreas protegidas, como el que recomendamos, sugerimos que tengan presente estas situaciones.

Aunado a lo planteado, los instrumentos jurídicos que crean las áreas protegidas, en su esencia, buscan garantizar el derecho de propiedad, o bien, reconocer los derechos posesorios de los habitantes que se encontraban en estas áreas antes de que fueran creadas; no obstante, prohíben expresamente, la titulación privada luego de la creación del área protegida, esto, con el objeto de proteger y conservar su biodiversidad, mantener los servicios ambientales que brindan, y promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Como ya se mencionó, el artículo 258 de la Constitución Política, enumera los bienes que no podrán ser objeto de apropiación privada, y por lo tanto, son de uso público, o bien, bienes de dominio público, como los ha llamado la doctrina. Sobre este particular tema, el jurista nacional, Dulio Arroyo C., en lo que se refiere a la desafectación de estos bienes, --- *es decir, aquellos que siendo bienes de dominio público adquieren la calidad de bienes de dominio privado, y en consecuencia, sujetos a ser enajenables y prescriptibles* ---, manifestó lo siguiente:

“En cuanto a la desafectación, o sea, al término de la especial destinación a la utilidad pública, es también importante fijar el momento en que ella tiene lugar, ya que al pasar los bienes al dominio privado quedan sujetos a las reglas de este, y se convierten, por lo tanto en enajenables y prescriptibles. Y en ésto, como en el caso de la afectación, desempeña un papel destacado la distinción del dominio público natural del artificial. Cuando el dominio público es natural, conserva ese carácter indefinidamente, y no desaparece sino en virtud. de ciertos fenómenos, como el cambio de curso de un río, la accesión a orillas del mar o de los ríos ⁹⁸. No obstante, en concepto de BIELSA ⁹⁷ en tal caso es necesaria la rectificación administrativa. Cuando es artificial, de acuerdo con la doctrina dominante, la desafectación sólo es posible por un acto administrativo de la autoridad competente,

salvo que tenga lugar en virtud de un fenómeno natural, o de hecho”.⁸

A la luz de esta secuencia de planteamientos, en reciente fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con fecha del 13 de agosto de 2020, dicha Corporación Judicial declaró que son inconstitucionales los artículos primero, segundo y tercero de la Resolución de Gabinete No. 38 de fecha 5 de mayo de 2004, tal como quedó reformada por la Resolución de Gabinete No. 56 de 16 de junio de 2004, *por medio de la cual, se desafectan en su naturaleza de bien de dominio público y se transforma en bien patrimonial de la nación, un globo de terreno.*

En virtud de lo anterior, nos permitimos citar un extracto del fallo del Pleno de la Corte Suprema Justicia aludido, el cual señala:

“... Si bien reconoce esta Alta Magistratura que sobre los bienes de dominio público puede recaer un uso especial, las cuales se originan de relaciones jurídicas suscritas por el Estado y cualquier particular (persona jurídica o natural). Es decir, que a pesar de estar estos bienes fuera del comercio, pueden ser sujetos al uso de ciertos particulares por medio de permisos, como es el caso de la concesión, dentro de determinado tiempo y sin perder el Estado la titularidad de dichos bienes, en esta ocasión terrenos ganados al mar han sido adquiridos por terceros, por medio de un acto administrativo contrario a lo establecido en el artículo 258 de la Constitución” (El resaltado es nuestro).

Observamos que el extracto del fallo citado, hace clara referencia a que sobre los bienes de dominio público podrá recaer un uso especial fundamentado en relaciones jurídicas formalizadas con los particulares, sin embargo, el Estado, aun existiendo dichos nexos jurídicos, no perderá la titularidad de estos bienes.

En este sentido, replica pertinente, referirnos nuevamente a nuestra recomendación tendiente a que los operadores ambientales, y en atención a sus competencias privativas, puedan considerar el adoptar un modelo similar al Programa de Catastro y Titulación de Tierras en la Cuenca Hidrográfica que contiene el Programa de Incentivos Económicos Ambientales⁹ (PIEA), para productores del área, regido por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) y ejecutado por la Autoridad del Canal de Panamá, no obstante, tomando en cuenta que los bienes de dominio público, tal cual como los son las áreas protegidas, no podrán ser titulados ni ser objetos de apropiación privada, o bien, desafectados en su naturaleza de bien de uso público como lo establece el artículo 258 de la Constitución Política.

V. Conclusiones

Establecidos los detalles de su consulta, esta Procuraduría se ha permitido emitir un criterio global respecto de las preguntas que nos ha efectuado. Concordamos con lo

⁸ DULIO ARROYO C. Universidad de Panamá. Edición Conmemorativa del XXV Aniversario. Artículo publicado en la Revista “Estudios Jurídicos”. Panamá, 1960. Páginas 31 y 32.

expuesto en el escrito de consulta cuando indica que no nos encontramos, precisamente, ante una discrepancia entre normas, sino más bien, ante una situación jurídica clara, respecto a lo que las Leyes de la República, así como la Constitución Política de la República de Panamá, establecen.

Recordemos que la Procuraduría de la Administración ha sido reiterativa en cuanto a que armonizar las relaciones en materias ambientales, jamás debería devenir en la inobservancia de norma jurídica alguna, máxime que de las normas constitucionales, Orgánicas y reglamentarias relacionadas en materia de las áreas protegidas en consulta, no mencionan la posibilidad de su titulación.

Finalmente, tenemos a bien indicar que las consultas absueltas por esta Procuraduría, se dan a raíz de una función administrativa sin causa vinculante, la cual emana de una fuente de naturaleza administrativa, dedicada a indicarnos pautas y lineamientos de actos concretos e individuales en forma determinada que, no obstante, esta imposibilitada a extralimitarse, puesto que de incurrirse en un exceso en el ejercicio de dicha función, otorgando la solución del problema planteado, se desnaturalizaría nuestra función de consejero jurídico del Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr/ep
Exp.C-068-21 ANATI