



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de julio de 2022  
Nota C-112-22

Su Excelencia  
**Ausencio Palacio Pineda**  
Viceministro de Asuntos Indígenas  
Ministerio de Gobierno  
Ciudad. -

**Ref.: Obligación de demarcar, reconocer, titular, registrar y proteger las tierras indígenas.**

Señor Viceministro:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, por este medio damos respuesta a la consulta formulada a este Despacho, relacionada con la obligación de demarcar, reconocer, titular, registrar y proteger las tierras indígenas; al igual que solicita orientación sobre la interpretación de la Ley N° 72 de 23 de diciembre de 2008<sup>1</sup> y del Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010<sup>2</sup>.

Nuestro dictamen jurídico lo desarrollamos sobre la base de la normativa vigente y, aplicable cronológicamente, así como también de un análisis exegético de la legislación concerniente a los derechos relacionados con la propiedad colectiva de tierras, de los pueblos indígenas, por lo cual procederemos a brindar una orientación de forma objetiva, señalando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar en primera instancia, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

Marco constitucional:

*“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables antes las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

<sup>1</sup> República de Panamá, ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley N°72 de 23 de diciembre de 2008. “Que establece el procedimiento especial de adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”. Publicado en la Gaceta Oficial N°26193 de 30 de diciembre de 2008.

<sup>2</sup> República de Panamá. MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010. “Que reglamenta la Ley 72 de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”. Publicado en Gaceta Oficial N° 26571 de 7 de julio de 2010.

*Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

Marco legal, (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad..., garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....”*  
(El subrayado es nuestro).

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un 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 permita.

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar que, el *Principio de Legalidad*<sup>3</sup> entraña que los poderes públicos sólo pueden proceder de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la vinculación positiva de los poderes públicos, en la cual éstos (*los poderes*), solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido, por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas.

En este orden de ideas, se establece en el artículo 127 Constitucional entre otras cosas, que el Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. Veamos:

*“ARTICULO 127. El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.”*(Lo subrayado es nuestro)

Del artículo transcrito adicionalmente se desprende, que la Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr lo consagrado por la Constitución Política: *garantizar la reserva de tierras a los pueblos indígenas*, así como las delimitaciones relacionadas con la prohibición de apropiación privada de tierras.

Por otro lado, estimamos de igual forma pertinente, referirnos a las definiciones de los términos “*Pueblos indígenas*” y “*Ocupación Tradicional*”, contenidas en el artículo 2 de la Ley No.72 de 23 de diciembre de 2008 “*Que establece el procedimiento especial para la*

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017. Págs. 41 y 42.

adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”, de la siguiente manera:

*“Artículo 2. Para los efectos de esta ley, los siguientes términos se entenderán así:*

*1. Pueblos indígenas: Colectividades humanas que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país desde la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, lingüísticas y políticas.*

*2. Ocupación Tradicional: Tenencia, uso, conservación, manejo, posesión y usufructo de las tierras de los pueblos indígenas definidos en este artículo, transmitidas de generación en generación.*

- a) Ley No.72 de 23 de diciembre de 2008, “Que establece el procedimiento especial de adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”

En este sentido y con el objeto de estructurar el fundamento jurídico de este Despacho, la Ley N° 72 de 23 de diciembre de 2008, que establece el procedimiento especial de adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas, recoge varios presupuestos importantes en relación a lo consultado. Veamos:

*“Artículo 1. Esta Ley tiene como objetivo establecer el procedimiento especial para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política de la República de Panamá.”*

El artículo 1 de la ley *ut supra*, desarrolla la garantía establecida en el artículo 127 de la Constitución Política, al emitir un procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas existentes.

De igual forma, el artículo 5 de la referida Ley N° 72 de 2008 establece el procedimiento legal para que el Estado reconozca a través de un acto administrativo, el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas:

*“Artículo 5. Para los efectos de la adjudicación de las tierras de propiedad colectiva, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas presentarán la solicitud respectiva, en forma individual o conjunta. La Dirección Nacional de Reforma Agraria atenderá con prontitud y otorgará prioritariamente el respectivo título colectivo a la comunidad, representada por sus autoridades tradicionales.”*

En virtud del procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas, a través del artículo 5 de la norma transcrita, se determinó que la autoridad competente para el reconocimiento y la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas es la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) (antes *Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario*), entidad creada mediante Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010<sup>4</sup>.

Como consecuencia de la creación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, se unifican 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 se dicta otras disposiciones, la autoridad competente será la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

Es importante destacar, que el artículo 6 de la Ley N° 72 de 2008 en su segundo párrafo, establece el término en que el Estado reconoce el derecho constitucionalmente resguardado: *“Las respectivas instituciones del Estado expedirán los documentos señalados en un término no mayor de treinta días y de forma gratuita.”*

b) Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio 2010 (reglamentario de la Ley N°72 de 2008).

En este orden de ideas, debemos mencionar que mediante el Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010 que reglamenta el procedimiento de adjudicación de propiedad colectiva y el procedimiento de oposición; presupuestos importantes en relación a lo consultado; se establecieron los documentos que deben acompañar la solicitud del título colectivo:

*“Artículo 2. La solicitud del título colectivo debe estar acompañada de los siguientes documentos:*

- 1. El plano o croquis del área a titular.*
- 2. La certificación de la Contraloría General de la República del censo poblacional de la comunidad.*
- 3. La certificación de la Dirección Nacional de Política Indígena del Ministerio de Gobierno y Justicia de la existencia de la comunidad o comunidades solicitantes.*
- 4. Nombre y datos generales de la autoridad o persona que hace la solicitud en nombre de los pueblos o comunidades indígenas, colindantes, superficie y localización del terreno.”*

De acuerdo a la norma antes transcrita, podemos observar que se establecen taxativamente los requisitos que se deben cumplir para que el Estado reconozca el derecho sobre tierras ocupadas por pueblos o comunidades indígenas.

Admitida la solicitud por parte de la Oficina Regional de ANATI, ésta ordenará una visita de campo, previa notificación a los solicitantes y continuará con el trámite correspondiente:

---

<sup>4</sup> República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010. “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”. Publicado en Gaceta Oficial N° 26638-A de 8 de octubre de 2010.

*“Artículo 3. Cuando la petición de adjudicación del título colectivo, reúna los requisitos establecidos en el artículo 2 de este Decreto Ejecutivo, se procederá a admitir dicha solicitud mediante una providencia, el cual será notificada a los colindantes, a través de un edicto publicado por un periodo de quince (15) días, en la Oficina Regional de Reforma Agraria, la Alcaldía, y la Corregiduría, en cuya circunscripción se encuentra ubicado el predio solicitado.”*

Se hace importante aclarar que el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 223 de 2010, refiere a la “Corregiduría”; pero con la entrada en vigencia de la Ley N° 16 de 17 de junio de 2016<sup>5</sup> la autoridad encargada en conjunto con la oficina regional de la ANATI y la Alcaldía es el “Delegado Administrativo<sup>6</sup>” en las circunscripciones de las Comarcas Kunas de Madungandí, Wargandí y Puerto Obaldía; en las circunscripciones fuera del área comarcal corresponde a los “Jueces de Paz”.

Después que se haya cumplido con los trámites correspondientes de notificación y ejecutoriada la providencia, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°223 establece que se procederá a realizar la inspección ocular del área de la solicitud:

*“Artículo 4. Surtida la notificación y debidamente ejecutoriada la providencia, se procederá a la realización de una inspección ocular, al área del terreno, cuyo objetivo es verificar si las tierras solicitadas son o no adjudicables. De esta inspección se levantará un acta refrendada por el inspector de campo de la Oficina Regional de Reforma Agraria y firmada por los que en ella hayan intervenido.”*

El objetivo de la inspección ocular es verificar si el área solicitada es adjudicable o no; si existe mejor título o una expectativa de derecho por parte de terceros (título de propiedad o derechos posesorios). Se levantará un acta de la inspección realizada el cual debe ser refrendada por el Inspector de campo de la Oficina Regional de ANATI y firmada por todas las partes que intervinieron.

En este orden de ideas, se establece que cumplidos los requisitos por parte del solicitante, la entidad levantará un expediente el cual debe estar foliado o enumerado (*de acuerdo al artículo 5 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 223*), que será enviando a la oficina principal de ANATI, acompañado de los documentos presentados en la solicitud. Veamos:

*“Artículo 5. De lo actuado se conformará un expediente debidamente foliado que se enviará al Departamento Nacional de Mesura y Demarcación de Tierra de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, acompañado con el plano o croquis representativo del terreno solicitado, a fin de verificar el cálculo, dibujo y localización, para poder ser aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.*

---

<sup>5</sup> República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. Ley N° 16 de 17 de junio de 2016. “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Conciliación y Mediación Comunitaria.” Publicado en Gaceta Oficial No. 28055-A de 17 de junio de 2016.

<sup>6</sup> Artículos 80 y 81 *ibidem*.

*Si fuese el caso de que en el plano se encuentran incluidas superficies correspondientes a áreas protegidas, éste antes de su aprobación, será enviado a la Autoridad Nacional de Ambiente<sup>7</sup> (ANAM), para su visto bueno.”*

En el supuesto de que la solicitud se encuentre en un área protegida, ANATI solicitará el visto bueno del Ministerio de Ambiente<sup>8</sup>.

Aprobado el plano, se emitirá una providencia, la cual debe ser fijada a través de un edicto tanto en la Oficina Regional de ANATI, como en la Alcaldía y en la “*Delegación Administrativa o el Juzgado de Paz*” (la figura de Delegado Administrativo o el Juez de Paz corresponderá a la circunscripción donde esté ubicado el predio que se pretende titular), por un período de 15 días, y, además, el edicto debe ser publicado en un periódico de circulación nacional por 3 días consecutivos.

En caso de no existir la oposición, el expediente será enviado a la oficina central de ANATI para su aprobación y emitirá a través del Departamento de Adjudicación y Titulación de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, una Resolución por medio de la cual se adjudica a título gratuito la propiedad colectiva a favor de los pueblos indígenas, que será remitida para su inscripción en el Registro Público de Panamá.

Adicionalmente, en el Decreto se refuerza el concepto de procedimiento especial y establece en su artículo 18 que en caso de existir lagunas o vacíos sobre aspectos básicos, trámites o casos no previstos en este procedimiento especial, se regirán por el Código Agrario o por la Ley N° 38 de 2000 resguardando el principio de especialidad establecido en el artículo 1 de la Ley N° 72 de 2008:

*“Artículo 18. En los casos no previstos en este procedimiento especial se regirán por el Código Agrario o por la Ley 38 de 2000, preservando el principio de especialidad definido en la Ley 72 de 2008.”*

Respecto del principio de especialidad, la Sala III de la Corte Suprema de Justicia<sup>9</sup> se ha pronunciado en reiterados fallos:

*“...Estima el resto de esta Colegiatura que le asiste la razón al recurrente, porque en materia de procedimiento administrativo rige el principio de especialidad, toda vez que estos procesos deben ajustarse a la materia cuyo trámite las respectivas normas procesales regulan...*

*...  
El principio de prevalencia de las normas procesales administrativas especiales estaba contenido en el artículo 39a de la Ley 135 de 1943; no obstante, esta norma al igual que todo el capítulo I del procedimiento gubernativo del Título II, de la citada Ley 135, ha sido derogado por el artículo 206 de la recién aprobada Ley 38, de 31 de julio de 2000, cuyo Libro Segundo*

<sup>7</sup> Entiéndase Ministerio de Ambiente. Creado mediante Ley N°8 de 25 de marzo de 2015. ASAMBLEA NACIONAL. Publicado en Gaceta Oficial N° 27749-B de 27 de marzo de 2015.

<sup>8</sup> Artículo 13 de la Ley 72 de 2008 y el segundo párrafo del artículo 5 del Decreto No. 223 de 29 de junio de 2010

<sup>9</sup> República de Panamá. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Fallo de 11 de mayo de 2001. Sala de lo Contencioso Administrativo. Magistrado Ponente: Luis Cervantes Díaz.

*regula el procedimiento administrativo general (G.O. No. 24,109, de 2 de agosto de 2000). Pese a ello, el citado principio de especialidad puede ubicarse en el artículo 37 de la nueva Ley 38 de 2000.”*

De esta forma, la normativa agrupa varios presupuestos estableciendo puntos muy importantes:

1. En primera instancia, la entidad responsable de dirigir, regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de la política nacional de tierras, que corresponde a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras;
2. En segunda instancia, nos desarrolla el principio de legalidad, por lo que la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas (procedimiento especial), es una condición que debe estar contenida en leyes, decretos, resoluciones que regulan la materia, en consecuencia, reconocer un derecho y otorgar un título, debe estar contenido en una normativa.

#### **I. Criterio de la Procuraduría de la Administración**

Es importante indicarle en primera instancia, que la orientación que brindaremos a continuación, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitiremos contestar sus interrogantes, en el mismo orden en que fueron formuladas.

#### **1. *¿La obligación de titular, reconocer, garantizar el derecho de propiedad colectiva de las comunidades indígenas a sus tierras, como se traduce en la práctica esa obligación del Estado y quienes son las instancias de acuerdo a la Ley que deben implementar esa obligación?***

En primera instancia, es de importancia lo consagrado en el artículo 4 y 17 de la Constitución Política, en cuanto al reconocimiento del “*Principio de Convencionalidad*” en nuestro país, en concordancia con el artículo 127.

*“ARTICULO 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”*

*“ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”*

El Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado mediante Decreto Gabinete N° 53 de 26 de febrero de 1971<sup>10</sup> en sus artículos 11 y 13 nos desarrolla el derecho de las comunidades indígenas de titular las tierras que tradicionalmente han ocupado.

La primera de las disposiciones, es decir el artículo 11 de la norma *ut supra* alude a la obligación de reconocimiento del derecho de propiedad a favor de las poblaciones indígenas sobre las tierras que tradicionalmente han sido ocupadas por ellas.

En cuanto a la segunda normativa (*artículo 13*), se exhorta a adoptar medidas que impidan que personas ajenas a esas poblaciones puedan obtener provecho de sus miembros, a fin de obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan.

Sobre el Principio de Convencionalidad, en Sentencia de 12 abril de 2017, y posteriormente, en Sentencia de 14 de octubre 2014 relacionadas con los derechos indígenas, la CIDH indicó:

"...  
117. (...) el Tribunal recuerda su jurisprudencia respecto a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, según la cual se indica que: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro, y 3) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas.(...)

121. (...) con respecto a las tierras ancestrales, es precisamente la posesión u ocupación prolongada ancestral de las mismas lo que da lugar al derecho de exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro (...)"

En este orden de ideas y en atención a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de la República de Panamá, uno de los compromisos del Estado, es lo relacionado a la titulación colectiva de las tierras de los pueblos indígenas que han ocupado tradicionalmente, por lo que le corresponde garantizar a las comunidades indígenas, la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas, para el logro de su bienestar económico y social.

Por otro lado, citamos alguna jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que puede ser útil para el tema abordado:

*POR POSEER LOS MEDIOS TÉCNICOS, CORRESPONDE AL ESTADO IDENTIFICAR EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD, ASÍ COMO SU DELIMITACIÓN, TITULACIÓN Y ENTREGA*

---

<sup>10</sup> República de Panamá. JUNTA PROVISIONAL DE GOBIERNO. Decreto Gabinete N° 53 de 26 de febrero de 1971. "Por medio del cual se aprueba el Convenio N° 107 de la OIT, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes." Publicado en Gaceta Oficial N° 16812 de 17 de marzo de 1971.



***Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C No. 142.***

23. De esta forma, la Corte Interamericana dejó establecido con claridad que es el Estado a quien corresponde la tarea de la identificación del territorio de la Comunidad, y su posterior delimitación, demarcación, titulación y entrega, puesto que es el Estado el que posee los medios técnicos y científicos necesarios para la realización de dichas tareas.

(La subraya es nuestra)

En este sentido, los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad, se encuentran en la prohibición de la apropiación privada, así como lo referente a la titulación colectiva de las tierras de los pueblos indígenas.

De ahí que, la garantía constitucional la ejecuta el Estado a través de la Ley N° 72 de 2008 “Que establece el procedimiento especial de adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas” y a través del Decreto Ejecutivo N°223 de 29 de junio de 2010 “Que reglamenta la Ley 72 de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas.”

Por otra parte, es importante señalar, que la instancia que de acuerdo a la ley, debe implementar el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, es la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 72 de 2008.

En virtud de lo anterior, las instancias que colaboran en el procedimiento de demarcación, reconocimiento, titulación e inscripción de las tierras colectivas de los pueblos indígenas que adelanta la ANATI son:

- La Contraloría General de la República, establecido en el numeral 2 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010.
- El Viceministerio de Asuntos Indígenas<sup>11</sup> del Ministerio de Gobierno, de acuerdo al numeral 3 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010.
- El Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), establecido en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010.
- El Registro Público de Panamá<sup>12</sup>, según lo normado en el artículo 2 de la Ley N° 3 de 6 de enero de 1999.

***2. ¿Los procesos de titulación colectiva al ser obligaciones del Estado, se pueden considerar acciones afirmativas o proceso de garantía, al ser la misma quien tiene la obligación de la carga de la prueba?***

<sup>11</sup> República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. Ley N° 64 de 20 de septiembre de 2013. “Que modifica y adiciona artículos a la Ley 19 de 2010 que dicta el Régimen de Organización del Ministerio de Gobierno.” Publicado en Gaceta Oficial N° 27378 de 20 de septiembre de 2013.

<sup>12</sup> República de Panamá. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley N° 3 de 6 de enero de 1999. “Por la cual se crea la entidad autónoma denominada Registro Público de Panamá y se dictan otras disposiciones.” Publicado en Gaceta Oficial N° 23837 de 16 de julio de 1999.

La titulación de las tierras es un derecho reconocido y protegido por el Estado, ya que acredita sin lugar a dudas el derecho a la propiedad y posesión, sobre sus territorios en procura de lograr de manera efectiva y conducente, la protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas.

Como quiera que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado brinda a los ciudadanos y en especial a los pueblos indígenas, con el fiel compromiso de cuidar y velar por sus derechos, evitando la vulneración de los mismos por tanto, esta garantía del Estado se materializa en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 223 de 2010.

En consecuencia, es obligación del peticionario, presentar la solicitud de adjudicación de las tierras de propiedad colectiva ante la Oficina Regional de la ANATI acompañada de los documentos listados en el artículo 2 del referido Decreto Ejecutivo N°223 y si la petición reúne los requisitos establecidos en el citado artículo, se procede a admitir la solicitud mediante providencia y realizar los trámites que en derecho correspondan.

***“3. Si la obligación del Estado es garantizar el derecho de propiedad colectiva a través de las acciones administrativas de reconocer, titular las tierras colectivas de los pueblos indígenas, se puede aplicar las obligaciones de caducidad de instancia a:***

***a) Incumplir con las correcciones a los planos de titulación***

***b) Al entregar los edictos errados por parte de los jueces de Paz***

***c) O la existencia de una nulidad dentro del proceso de titulación***

***d) ¿Se puede aplicar la caducidad de la instancia en cualquiera situación y ordenar el archivo de la solicitud de adjudicación por un año?”***

*(sic válido para todo el texto)*

En relación a la tercera interrogante, debemos manifestarle que cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de tales actos o actuaciones, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que 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.

***“4. Si el Viceministerio de asuntos indígenas ha realizado los estudios técnicos de posesión ancestral, y la obligación del Estado es proteger***

***a) La ANATI debe de sacar de los procesos de titulación individual las tierras indígenas***

***b) La ANATI puede reformar los decretos de suspensión de trámites de las áreas indígenas sin consulta a las comunidades indígenas”***

*(sic válido para todo el texto)*

Sobre el particular, se hace importante destacar la función asesora que por mandato constitucional y legal esta Procuraduría ejerce; la cual se circunscribe al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

De allí que es opinión de este Despacho, que corresponde a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) la competencia privativa (*por mandato legal*) la aplicación de la normativa relacionada a la determinación, reconocimiento y titulación de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas.

***“5. Si los planos son una obligación del Estado y la ley 72 de 2008 establece la financiación de los planos quien es la instancia obligada a proporcionar los fondos y puede el Viceministro asumir los presupuestos y las tareas.”***

(sic válido para todo el texto)

Por último, me permito manifestarle que lo solicitado a esta Procuraduría respecto a la quinta interrogante, guarda relación con la utilización de fondos públicos, lo cual, corresponde al ejercicio funcional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por ser la institución encargada del otorgamiento y financiamiento de fondos públicos a las instituciones del Estado; de tal modo, que pronunciarnos excede nuestra función asesora que por mandato constitucional nos compete y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 38 de 2000.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/jabsm/mabc/go  
C-088-22



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*