



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 19 de marzo de 2025  
SAM-CON-08-25

Respetado Señor Gerente General:

**Ref.: Expedición de Certificación de usufructo de uso y goce de terrenos o propiedades por parte de los Jueces Comunitarios de Paz.**

En atención a la competencia consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá concordante con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 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 especiales” damos respuesta a la nota No. GG-077-2025, recibida en este despacho el 18 de febrero de 2025, por medio de la cual solicita nuestro criterio jurídico en los siguientes términos:

**I. Lo que se consulta**

“La consulta es la siguiente: ¿Cuál es el criterio de la Procuraduría de la Administración en las competencias de los Jueces de Paz al recurrir el artículo 29, acápite 20 o cualquiera otra que aplique de sus competencias para proporcionar Certificaciones de Usufructo de propiedades o terrenos en la República de Panamá?...”

**II. Consideraciones Previas.**

En primera instancia, es importante indicarle que la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

De la lectura de la nota en la que formula su consulta, se desprende que la misma gira en torno a la expedición de certificaciones de usufructo de uso y goce de terrenos o propiedades por parte de los Jueces Comunitarios de Paz en Panamá. La normativa relevante incluye la Ley No. 16 del 17 de junio de 2016, que regula las competencias de los Jueces de Paz.

A continuación, se procede a aclarar algunos de los conceptos clave que sustentan el criterio jurídico en relación con la expedición de certificaciones por parte de los Jueces de Paz.

Ingeniero  
**ARIEL ESPINO**  
Gerente General Instituto de  
Seguro Agropecuario-ISA  
Ciudad.

Usufructo...

## **A. Usufructo en la legislación panameña**

En primer lugar, el usufructo según el Código Civil panameño (art. 452), es el derecho de disfrutar bienes ajenos con la obligación de conservar su forma. Este derecho debe ser constituido mediante un contrato formalizado por escritura pública e inscrito en el Registro Público.<sup>1</sup>

## **B. Uso de suelo**

En cuanto a este punto, entendemos que se refiere a los procedimientos para hacer efectivo el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de tierras. La gestión de derechos posesorios y titulación de tierras es competencia exclusiva de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

## **C. Competencia y atribución**

Son conceptos jurídicos que, aunque relacionados, tienen diferencias clave. La competencia define el ámbito general de actuación de una autoridad, establecida generalmente por leyes que determinan qué tipo de asuntos puede conocer y en qué territorios; cubriendo un rango amplio de jurisdicción y materia. Por otro lado, la atribución se refiere a las acciones concretas que la autoridad puede realizar dentro de su competencia, detalladas por normas específicas que asignan funciones, y se focaliza en facultades más concretas y delimitadas dentro del marco de la competencia.

Tras conceptualizar los fundamentos esenciales que sustentan este estudio, como el usufructo, el uso de suelo y el alcance de las competencias y atribuciones, se procederá a desarrollar el criterio jurídico de este despacho respecto a la emisión de certificaciones por parte de los Jueces Comunitarios de Paz. Este análisis se fundamentará en la interpretación de la legislación aplicable y en la naturaleza de las competencias otorgadas a estos jueces, conforme al marco jurídico establecido en la Ley No. 16 de 2016 y demás disposiciones pertinentes.

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

En relación con su interrogante, esta Procuraduría de la Administración considera que la facultad de los Jueces de Paz para emitir certificaciones está delimitada por el marco legal aplicable. En este sentido, los Jueces de Paz solo podrán expedir certificaciones en los casos en que las leyes o normativas les asignen expresamente esta función, lo que define su ámbito de competencia en materia de certificaciones. Por lo tanto, dichas certificaciones estarán limitadas a lo que la normativa vigente les autorice y a los documentos o registros que obren en su despacho y puedan ser objeto de fe pública, conforme al cargo que desempeñan.<sup>2</sup>

**Sin embargo, es importante destacar que esta facultad no incluye la emisión de certificaciones relacionadas con usufructo o derechos posesorios**, ya que estas materias no se encuentran dentro de las competencias específicas asignadas a los Jueces de Paz por el marco normativo. Dichas certificaciones recaen, generalmente, en otras autoridades o entidades que cuentan con la competencia jurídica adecuada para actuar en temas de propiedad y derechos reales.

En...

---

<sup>1</sup> Código Civil de la República de Panamá

<sup>2</sup> Art. 833 Código Administrativo de la República de Panamá

En ese sentido el marco legal vigente, como el artículo 32 de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016, reconoce que los Jueces de Paz pueden ejercer las funciones que les sean conferidas expresamente por la ley, pero siempre dentro del **principio de estricta legalidad** contemplado en nuestra Constitución y normativa administrativa general. Esto garantiza que los servidores públicos solo pueden realizar actos permitidos por ley, evitando la arbitrariedad en sus funciones.

Por ende, aunque los Jueces de Paz tienen un ámbito de acción que puede adaptarse a nuevas disposiciones legales, **esta flexibilidad no implica una autorización implícita para emitir certificaciones en materias como usufructo o derechos posesorios, salvo que exista una norma específica que así lo disponga.**

En este contexto, es fundamental distinguir los alcances específicos de cada disposición normativa en relación con las competencias de los jueces de paz. En particular, cabe aclarar que el artículo 29, numeral 20, de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016, mencionado en el escrito objeto de consulta y en su criterio legal, no resulta aplicable al ámbito de la emisión de certificaciones. **Dicho numeral se refiere exclusivamente a las competencias relacionadas con las infracciones de disposiciones municipales, mientras que la emisión de certificaciones no encuadra dentro de este supuesto, al no constituir una infracción.**

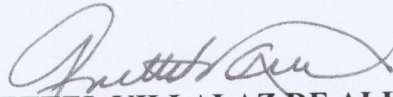
Por consiguiente, para sustentar la facultad de los jueces de paz en materia de certificaciones, es necesario remitirse a las atribuciones generales y adicionales establecidas en los artículos 32 y 115 de la misma ley.

#### IV. Conclusión.

En resumen, **los Jueces de Paz no tienen facultad específica para emitir certificaciones de usufructo o derechos posesorios.** Su función se limita a certificar documentos que consten en su despacho o que les sean expresamente asignados por otras normativas.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVDA/jmsa/jgv  
Ref. SAM-CON-08-25