



Año CXIII

Panamá, R. de Panamá lunes 02 de diciembre de 2019

N° 28912-A

CONTENIDO

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Decreto Ejecutivo N° 315  
(De martes 26 de noviembre de 2019)

QUE MODIFICA EL DECRETO EJECUTIVO NO. 236 DE 11 DE JULIO DE 2018 MODIFICADO POR EL DECRETO EJECUTIVO NO. 624 DE 17 DE OCTUBRE DE 2018, SOBRE EL CONSEJO NACIONAL PARA LA PARIDAD DE GÉNERO

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Decreto N° 203  
(De miércoles 06 de noviembre de 2019)

QUE DESIGNA A LA MINISTRA Y AL VICEMINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS, ENCARGADOS

Decreto N° 205  
(De jueves 07 de noviembre de 2019)

QUE DESIGNA A LA MINISTRA DE GOBIERNO, ENCARGADA, AL VICEMINISTRO DE GOBIERNO, ENCARGADO Y AL VICEMINISTRO DE ASUNTOS INDÍGENAS, ENCARGADO

Decreto N° 213  
(De lunes 18 de noviembre de 2019)

QUE DESIGNA A LA VICEMINISTRA DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENCARGADA

Decreto N° 216  
(De miércoles 20 de noviembre de 2019)

QUE DESIGNA A LA MINISTRA DE GOBIERNO, ENCARGADA, AL VICEMINISTRO DE GOBIERNO, ENCARGADO Y AL VICEMINISTRO DE ASUNTOS INDÍGENAS, ENCARGADO

Decreto de Personal N° 220  
(De viernes 29 de noviembre de 2019)

POR MEDIO DEL CUAL SE NOMBRA AL VICEMINISTRO DE LA PRESIDENCIA

MINISTERIO DE AMBIENTE

Resolución N° DM-0612-2019  
(De viernes 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 DEL ESTADO.

---

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**



**DECRETO EJECUTIVO No. 315**  
De 26 de Noviembre 2019

Que modifica el Decreto Ejecutivo No.236 de 11 de julio de 2018 modificado por el Decreto Ejecutivo No. 624 de 17 de octubre de 2018, sobre el Consejo Nacional para la Paridad de Género

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**CONSIDERANDO:**

Que el Decreto Ejecutivo No.236 de 11 de julio 2018, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 624 de 17 de octubre de 2018, creó el Consejo Nacional para la Paridad de Género, lo cual ha significado un avance significativo en la agenda pro igualdad de género;

Que conforme se establece en el artículo 3 del mencionado Decreto Ejecutivo dicho Consejo será presidido por el Ministro de Estado designado por el Presidente de la República; designación que como se establece en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 624 de 17 de octubre de 2018, recayó en la entonces titular del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Que dentro de la estructura del Estado panameño, el Ministerio de Desarrollo Social es el ente rector de las políticas sociales para los grupos de atención prioritaria: Niñez, juventud, mujer, personas con discapacidad y personas adultas mayores, dentro del contexto de la familia y la comunidad; y como tal, sus funciones, como ente rector, incluyen la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas; atendiendo, conjuntamente con las demás instituciones, las concernientes a la coordinación y ejecución de políticas enfocadas a la igualdad de oportunidades para las mujeres;

Que para efectos del cumplimiento de los fines para los cuales fue creado el Consejo Nacional para la Paridad de Género, se estima necesario incorporar a este organismo consultivo otras entidades del sector público,

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Se modifica el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 236 de 11 de julio 2018, para que quede así:

**Artículo 2.** El Consejo Nacional para la Paridad de Género, estará integrado de la siguiente manera:



1. Por parte del sector público
  - a. El/La Ministro (a) de Desarrollo Social.
  - b. El/La Ministro (a) de Relaciones Exteriores.
  - c. El/La Ministro (a) de Trabajo y Desarrollo Laboral.
  - d. El/La Ministro (a) de Economía y Finanzas.
  - e. El/La Ministro (a) de Educación
  - f. La Directora del Instituto Nacional de la Mujer
  - g. El/La Director (a) General de la Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa.
  - h. El/La Administrador (a) de la Autoridad del Canal de Panamá.
  - i. El/La Secretario (a) Nacional de la Secretaria Nacional de Ciencias Tecnológicas e Innovación.
  - j. El/La Superintendente de la Superintendencia del Mercado de Valores.
2. Por parte del sector privado:
  - a. Mercedes Eleta Brenes.
  - b. Stanley Motta
  - c. Aimee Sentmat
  - d. Herman Bern
  - e. Lysa Gabriela Aued
  - f. Mariana Mcquattie
  - g. Ana María Vallarino

El Órgano Ejecutivo de la República podrá designar otros integrantes del Consejo.

**Artículo 2.** Se modifica el artículo 13 del Decreto Ejecutivo No. 236 de 11 de julio de 2018, para que quede así:

**“Artículo 13.** El Consejo contará con un Comité Estratégico conformado por los representantes de las siguientes organizaciones:

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
2. La Organización de las Naciones Unidas (ONU. Mujeres).
3. Organización Internacional del Trabajo.
4. El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.
5. El Consejo Nacional de la Empresa Privada.
6. La Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa.
7. SUMARSE.
8. La Asociación de Directoras de Panamá
9. La Fundación Ciudad del Saber.”



**Artículo 3.** Se modifica el artículo 13-B del Decreto Ejecutivo No.236 de 11 de julio de 2018, adicionado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 624 de 17 de octubre de 2018, para que quede así:

**“Artículo 13-B.** La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Paridad de Género estará adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, como entidad a cargo de promover los esfuerzos nacionales en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).”

**Artículo 4.** Se deroga el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.624 de 17 de octubre de 2018.

**Artículo 5.** Este Decreto Ejecutivo modifica los artículos 2, 13 y 13-B del Decreto Ejecutivo No. 236 de 11 de julio 2018, y deroga el artículos 1 del Decreto Ejecutivo No.624 de 17 de octubre de 2018.

**Artículo 6.** El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir el día siguiente a su promulgación.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los 26 días del mes de Noviembre de dos mil diecinueve (2019).

  
**LAURENTINO CORTIZO COHEN**  
Presidente de la República.





**MARKOVA CONCEPCIÓN JARAMILLO**  
Ministra de Desarrollo Social

## REPÚBLICA DE PANAMÁ

DECRETO N.º 203  
De 6 de Noviembre de 2019

Que designa a la Ministra y al Viceministro de Obras Públicas, encargados

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**DECRETA:**

- Artículo 1.** Desígnese a **LIBRADA DE FRÍAS**, actual Viceministra de Obras Públicas, como Ministra de Obras Públicas, encargada, los días 7 y 8 de noviembre de 2019, inclusive, mientras el titular **RAFAEL SABONGE**, se encuentre de viaje en misión oficial.
- Artículo 2.** Desígnese a **IBRAIN VALDERRAMA**, actual Secretario General del Ministerio de Obras Públicas, como Viceministro de Obras Públicas encargado, los días 7 y 8 de noviembre de 2019, inclusive, mientras la titular **LIBRADA DE FRÍAS**, ocupe el cargo de Ministra de Obras Públicas, encargada.
- Artículo 3.** Estas designaciones rigen a partir de la Toma de Posesión del Cargo.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los *Seis* ( 6 ) días del mes de *Noviembre* de dos mil diecinueve (2019).



**LAURENTINO CORTIZO COHEN**  
Presidente de la República



## REPÚBLICA DE PANAMÁ

DECRETO N.º 205  
De 7 de Noviembre de 2019

Que designa a la Ministra de Gobierno, encargada, al Viceministro de Gobierno, encargado y al Viceministro de Asuntos Indígenas, encargado

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,


## DECRETA:

- Artículo 1.** Desígnese a **JUANA LÓPEZ CÓRDOBA**, actual Viceministra de Gobierno, como Ministra de Gobierno, encargada, del 7 al 9 de noviembre de 2019, inclusive mientras dure la ausencia del titular **CARLOS ROMERO MONTENEGRO**.
- Artículo 2.** Desígnese a Su Excelencia **AUSENCIO PALACIO**, actual Viceministro de Asuntos Indígenas, como Viceministro de Gobierno, encargado, del 7 al 9 de noviembre de 2019, inclusive mientras **JUANA LÓPEZ CÓRDOBA**, ocupe el cargo de Ministra de Gobierno, encargada.
- Artículo 3.** Desígnese al Licenciado **ANIBAL SAMUEL MIDI GARCÍA**, actual Asesor Legal del Viceministerio de Asuntos Indígenas, como Viceministro de Asuntos Indígenas, encargado, del 7 al 9 de noviembre de 2019, inclusive mientras **AUSENCIO PALACIO**, ocupe el cargo de Viceministro de Gobierno, encargado.

**PARÁGRAFO.** Estas designaciones rigen a partir de la Toma de Posesión del cargo.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los 7 días del mes de Noviembre de dos mil diecinueve (2019).

  
**LAURENTINO CORTIZO COHEN**  
Presidente de la República

## REPUBLICA DE PANAMÁ

Decreto No. 213(De 18 de Noviembre del 2019)

Que designa a la Viceministra de Seguridad Pública, Encargada

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En uso de sus facultades constitucionales y legales,


DECRETA:

ARTÍCULO 1: Desígnese a **ANA LUISA CASTRO NOVEY**, actual Directora de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad Pública, como Viceministra de Seguridad Pública Encargada, del 19-al 23 de noviembre de 2019, inclusive, mientras el titular, **IVOR PITTI HERNÁNDEZ**, se encuentre en Misión Oficial.

ARTÍCULO 2: Esta designación rige a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 18 días del mes de Noviembre dos mil diecinueve (2019).



LAURENTINO CORTIZO COHEN  
Presidente de la República



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**DECRETO N.º 216**  
De 20 de Noviembre de 2019

Que designa a la Ministra de Gobierno, encargada, al Viceministro de Gobierno, encargado y al Viceministro de Asuntos Indígenas, encargado

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**DECRETA:**

- Artículo 1.** Desígnese a **JUANA LÓPEZ CÓRDOBA**, actual Viceministra de Gobierno, como Ministra de Gobierno, encargada, del 21 al 23 de noviembre de 2019, inclusive mientras dure la ausencia del titular **CARLOS ROMERO MONTENEGRO**.
- Artículo 2.** Desígnese a Su Excelencia **AUSENCIO PALACIO**, actual Viceministro de Asuntos Indígenas, como Viceministro de Gobierno, encargado, del 21 al 23 de noviembre de 2019, inclusive mientras **JUANA LÓPEZ CÓRDOBA**, ocupe el cargo de Ministra de Gobierno, encargada.
- Artículo 3.** Desígnese al Licenciado **ANIBAL SAMUEL MIDI GARCÍA**, actual Asesor Legal del Viceministerio de Asuntos Indígenas, como Viceministro de Asuntos Indígenas, encargado, del 21 al 23 de noviembre de 2019, inclusive mientras **AUSENCIO PALACIO**, ocupe el cargo de Viceministro de Gobierno, encargado.

**PARÁGRAFO.** Estas designaciones rigen a partir de la Toma de Posesión del cargo.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los 20 días del mes de Noviembre de dos mil diecinueve (2019).

**LAURENTINO CORTIZO COHEN**  
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA  
DECRETO DE PERSONAL No. 220  
(De 29 de Noviembre de 2019)



Por medio del cual se nombra al Viceministro de la Presidencia.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO ÚNICO:**

Nómbrese a **JUAN CARLOS MUÑOZ JULIO**, con cédula de identidad personal No.8-723-904, Seguro Social No.999-9999, Posición No. 29, Cargo VICEMINISTRO DE LA PRESIDENCIA, Código de Cargo 0011030, Salario Mensual de B/. 3,000.00 más Gastos de Representación B/.3,000.00.

**Partida No. 0.03.0.1.001.01.00.001**  
**0.03.0.1.001.01.00.030**

**PARÁGRAFO**

Para los efectos fiscales este Decreto de Personal entrará a regir a partir del 1º de diciembre 2019.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en la ciudad de Panamá, a los 29 días del mes de Noviembre de 2019

  
**LAURENTINO CORTIZO COHEN**  
Presidente de la República

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**MINISTERIO DE AMBIENTE**

**RESOLUCIÓN No. 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 del Estado.

El suscrito Ministro de Ambiente, en uso de sus facultades legales, y

**CONSIDERANDO:**

**1. El Régimen Ecológico de la Constitución Política**

Que el artículo 118 de la Constitución Política establece que “[e]s deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.”;

Que el artículo 119 de la excerta constitucional establece que “[e]l Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.”;

Que el artículo 120 de la excerta constitucional establece que “[e]l Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.”;

Que en desarrollo del precitado Régimen Ecológico de la Constitución Política, el artículo 1 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, “crea el Ministerio de Ambiente [(MiAMBIENTE)] como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.”;

Que los numerales 5 y 6 del artículo 2 de la Ley 8 de 2015 establecen, entre las atribuciones de MiAMBIENTE, las de “[e]mitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional de Ambiente y la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, en el área de su competencia, vigilando su ejecución, de manera que se prevenga la degradación ambiental” y “[h]acer cumplir la presente Ley, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asignen”, respectivamente;

Que el párrafo primero del artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —

**MINISTERIO DE  
AMBIENTE**

**FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

  
Secretario General      Fecha: 29 NOV 2019



Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, establece que, “[e]n las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.”;

## 2. El régimen territorial de las áreas protegidas y del patrimonio forestal del Estado

Que el numeral 5 del artículo 258 de la Constitución Política establece que “[p]ertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada... [l]os demás bienes que la Ley defina como de uso público.”;

Que, en desarrollo del precitado precepto constitucional, el párrafo primero del artículo 51 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, “*General de Ambiente de la República de Panamá*”, “crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, identificado con la sigla SINAP, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.”;

Que el párrafo segundo de la misma excerta señala que “[l]as 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.”;

Que el artículo 12 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, “Por la cual se establece la Legislación Forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”, declara “inalienable el patrimonio forestal del Estado” salvo las siguientes excepciones:

- La prevista por el propio artículo 12 de la misma excerta, que faculta a la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) y a MiAMBIENTE para establecer conjuntamente los mecanismos para adjudicar “aquellas tierras estatales de aptitud preferentemente forestal sobre las cuales se estén desarrollando actividades agropecuarias u otras dirigidas al bienestar de la población”; y
- La prevista por el artículo 62 de la misma excerta, que modifica a su vez el artículo 68 del Código Agrario, permitiendo la adjudicación de parcelas estatales, mediante título de propiedad condicionado, a quienes las ocupan con derechos posesorios, siempre y cuando “hayan reforestado o dejado con bosques naturales primarios o secundarios, al menos, la mitad conforme a un plan de manejo aprobado por [MiAMBIENTE]..., con las limitaciones establecidas en el Artículo 12 de este Código.”

Que el artículo 13 de la Resolución de Junta Directiva 05-98, de 22 de enero de 1998, “Por la cual se reglamenta la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, y se dictan otras disposiciones”, establece que “[p]revio a la titulación de tierras o al reconocimiento de derechos posesorios en tierras del Patrimonio Forestal del Estado, será necesario la aprobación de [MiAMBIENTE], quien coordinará con la Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario [ANATI], la realización de la inspección correspondiente y la respectiva evaluación técnica de la finca. La aprobación o rechazo, se hará mediante Resolución de la Dirección General, o delegada a las Direcciones Regionales”;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612 -2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 2 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General

Fecha: 29 NOV 2019



Que, además de las áreas protegidas y del patrimonio forestal del Estado, también son bienes de dominio público los siguientes elementos constitutivos del ambiente:

- La vida silvestre, de conformidad con el artículo 1 y numeral 3, artículo 3 de la Ley 24 de 7 de junio de 1995, “Por la cual se establece la Legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”; y
- Los recursos naturales y el agua, de conformidad con los artículos 47 y 67 del precitado Texto Único de la Ley 41 de 1998.

Que, por otra parte, el artículo 10 de la Ley 80 de 31 de diciembre 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”, establece que “[n]o 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.” Igualmente, establece que “[e]n 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.”;

Que igualmente, el numeral 3 del artículo 116 del Código Fiscal establece que “[s]on inadjudicables... los terrenos inundados por las altas mareas sean o no manglares.”;

Que, del mismo modo, el numeral 1 del artículo 329 del Código Civil establece que “[s]on bienes de dominio público... [l]os destinados al uso público, como... las riberas; playas, radas y otros análogos.”;

Que finalmente, el artículo 416 del Texto Único del Código Penal establece que “[e]l servidor público que venda, done, conceda o de cualquier otro modo adjudique tenencia o posesión sobre todo o parte de un bien inmueble de dominio público o que sea parte de un área protegida será sancionado con pena de cinco a diez años de prisión.”;

### 3. El régimen territorial de las tierras colectivas indígenas

Que el artículo 90 de la Constitución Política establece que “[e]l Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas [...]”

Que el artículo 127 de la Constitución Política establece que “[e]l 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 los cuales se prohíbe la aprobación privada de tierras.”

Que, en desarrollo del precitado precepto constitucional, el artículo 3 de la Ley 72 de 23 de diciembre 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”, establece que “[e]l título de propiedad colectiva de tierras garantiza el bienestar económico, social y cultural de las personas que habitan la comunidad indígena. Para lograr estos fines, las

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 01012-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 3 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

. FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





autoridades tradicionales mantendrán una estrecha colaboración con las autoridades municipales, provinciales y nacionales.”;

Que el artículo 4 de la misma excerta establece que “[e]l Estado, a través de la [ANATI], reconocerá las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas y les adjudicará el título de propiedad colectiva, según el procedimiento establecido en la presente Ley.”;

Que el artículo 13 de la misma excerta establece que “[MiAMBIENTE] coordinará con las autoridades indígenas tradicionales de cada comunidad las acciones y estrategias para ejecutar un plan de uso sostenible de los recursos naturales y de desarrollo comunitario, en caso de que las tierras se encuentren reconocidas como parte del [SINAP].”;

Que en ejercicio de la potestad reglamentaria reglada, el numeral 1 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 223 de 29 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 72 de 2008, establece que “[l]a solicitud del título colectivo debe estar acompañada de... [e]l plano o croquis del área a titular”, mientras que el párrafo segundo del artículo 5 del mismo reglamento establece que “[s]i fuese el caso de que en el plano se encuentren incluidas superficies correspondientes a áreas protegidas, éste antes de su aprobación, será enviado a [MiAMBIENTE], para su visto bueno.”;

Que el artículo 50 del Texto Único de la Ley 41 de 1998 establece que “[l]as comarcas y pueblos indígenas y los municipios donde existan y se aprovechen o extraigan recursos naturales tendrán el deber de contribuir a su conservación, de acuerdo con los parámetros que establezca [MiAMBIENTE], junto con las autoridades tradicionales y los gobiernos locales, según el caso, conforme a la legislación vigente.”;

Que el artículo 92 de la misma excerta establece que “[MiAMBIENTE] coordinará, con las autoridades tradicionales de las comarcas y pueblos indígenas, todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus territorios.”;

Que el artículo 93 de la misma excerta establece que “[e]l Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, que entrañen estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, promoviendo su más amplia aplicación con la participación de dichas comunidades, y fomentará que los beneficios derivados se compartan con estas equitativamente.”;

Que el artículo 94 de la misma excerta establece que “[s]e reconoce el derecho de las comarcas y pueblos indígenas con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables, ubicados dentro de sus territorios. Estos recursos deberán utilizarse de acuerdo con los fines de protección y conservación del ambiente, establecidos en la Constitución Política, la presente Ley y las demás leyes nacionales.”;

Que el artículo 97 de la misma excerta establece que “[e]l aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en tierras de las comarcas o pueblos indígenas, por parte de sus integrantes, requiere de autorización emitida por las autoridades nacionales y comarcales. [MiAMBIENTE] velará por que el aprovechamiento de estos recursos sea para el beneficio y bienestar de los pueblos indígenas.”;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM-0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 4 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General

Fecha: 29 NOV 2019





Que el artículo 44 de la ley 1 de 1994 establece que [los] permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, en áreas de Comarcas o Reservas Indígenas y Comunidades Indígenas serán autorizados por el **INRENARE**, conjuntamente con los congresos respectivos, previo estudio de un plan de manejo científico;

#### 4. El bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos

Que el párrafo primero del artículo 17 de la Constitución Política establece que “[l]as 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 están bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”;

Que el párrafo segundo del Artículo 17 de la excerta constitucional establece que “[l]os 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.”;

Que el artículo 18 de la Constitución Política establece que “[l]os 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.”;

Que, en desarrollo del precitado precepto constitucional, la primera oración del artículo 34 de la Ley 38 de 2000 establece que “[l]as 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.”;

Que la primera oración del artículo 46 de la Constitución Política establece que “[l]as leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese.”;

Que, en desarrollo del precitado precepto constitucional, el artículo 3 del Código Civil establece que “[l]as leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.”;

Que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ratificada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977, establece que “[l]os Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”;

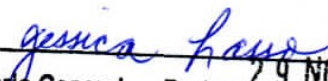
Que el artículo 2 de la CADH establece que “[s]i el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 5 de 23

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —

**MINISTERIO DE  
AMBIENTE**

**FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





Que el artículo 29 de la CADH establece que “[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”

Que el artículo 32 de la Constitución Política establece que “[n]adie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”;

Que el artículo 8.1 de la CADH establece que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley... para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”;

## 5. El carácter vinculante de los tratados internacionales

Que el artículo 4 de la Constitución Política establece que “[l]a República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”;

Que en concordancia con el precitado precepto constitucional, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada mediante Ley 17 de 31 de octubre de 1979, adopta la cláusula "*Pacta sunt servanda*", conforme a la cual “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, mientras que la oración inicial de su artículo 27 establece que “[u]na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”;

Que también en concordancia con dicho precepto constitucional, el artículo 8(a), 8(b), 8(c), 8(d), 8(e), 8(f), 8(i), 8(k) y 8(l) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD, por sus siglas en inglés), ratificado mediante Ley 2 de 12 de enero de 1995, obliga a “[c]ada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda”, a la conservación *in situ*, para lo cual “[e]stablecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”; “[c]uando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”; “[r]eglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible”; “[p]romoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales”; “[p]romoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas”; “[r]ehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación”; “[p]rocurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las

Ministerio de Ambiente

Resolución No. DM- 0612-2019

Fecha 29 de noviembre de 2019

Página 6 de 23



MINISTERIO DE  
AMBIENTE

. FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

*Jessica Lasso*  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





utilizaciones actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes”; “[e]stablecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas”; y “[c]uando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes”, respectivamente;

Que también en concordancia con dicho precepto constitucional, el artículo 21.1 de la CADH establece que “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.”

Que también en concordancia con dicho precepto constitucional, el artículo 11 del Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribales en los países independientes (Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo), ratificado mediante Decreto de Gabinete No.53 de 26 de febrero de 1971, establece que “[s]e deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.”;

Que ante la tensión aparente entre dos cuerpos normativos separados que tutelan derechos humanos de igual jerarquía, como son los derechos a un ambiente sano, al equilibrio ecológico y al desarrollo sostenible por una parte, y el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas por la otra, se hace imperativo homologar, armonizar y compatibilizar los regímenes territoriales de las áreas protegidas, de tierras del Patrimonio Forestal del Estado y de las tierras colectivas indígenas, de conformidad con los principios de universalidad e interdependencia de los derechos humanos, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado panameño, en materia de conservación de la biodiversidad y observancia de los derechos de los pueblos indígenas, manteniendo así, simultáneamente, un enfoque basado en los ecosistemas y en los derechos humanos;

Que en cumplimiento de la Ley 72 de 2008 y su reglamento, la ANATI ha remitido a MiAMBIENTE un número plural de solicitudes de adjudicación de tierras colectivas, presentadas por comunidades indígenas, cuyos polígonos se encuentran parcial o totalmente traslapados con áreas protegidas y/o con tierras pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado, sin que dichos polígonos estuviesen debidamente georeferenciados;

Que, anteriormente, el criterio jurídico de MiAMBIENTE sostenía que era jurídicamente inviable otorgar su concepto favorable a dichas solicitudes, en virtud del principio de estricta legalidad consagrado por el artículo 18 de la Constitución Política, ya que el numeral 5 del artículo 258 de la excerta constitucional y demás normas concordantes no establecen excepción alguna al carácter absoluto de las áreas protegidas como bienes de dominio público del Estado, ni a las tierras del Patrimonio Forestal del Estado como bienes inalienables;

Qué, asimismo, MiAMBIENTE no estimaba que la Ley 72 de 2008 fuese la norma especial en materia de bienes de dominio público del Estado en general y de áreas protegidas y de tierras del Patrimonio Forestal del Estado en particular, ya que el artículo 13 de dicha excerta no faculta a ninguna autoridad para desatender el texto claro de la normativa constitucional y legal que le otorga el carácter de bienes de dominio público a las áreas protegidas, al no desafectar los polígonos traslapados;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 7 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

. FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





Que no obstante lo anterior, MiAMBIENTE reconoce que el estado actual de la normativa interna ha impedido que el Estado panameño garantice adecuadamente el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, tutelado por el artículo 127 del texto constitucional, y desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a partir del derecho a la propiedad privada tutelado por el artículo 21 de la CADH.;

Que en los países que reconocen la competencia de los órganos de control del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, como lo es Panamá, el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas responde a estándares internacionales fijados, entre otros, por el Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá (Caso Bayano), en el cual la Corte IDH, mediante Sentencia de 14 de octubre de 2014, estimó en su párrafo 117 lo siguiente:

“Por otra parte, [la Corte IDH] recuerda su jurisprudencia respecto a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, según la cual se indica *inter alia* 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.”

Que tal como afirmó MiAMBIENTE en sendas audiencias celebradas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) los días 20 de marzo de 2015, 7 de abril de 2016, 17 de marzo de 2017, y 5 de octubre de 2018, el Estado panameño no pretende utilizar las áreas protegidas como excusa para desconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Por el contrario, planteó que la necesidad e importancia de resolver la incompatibilidad existente entre nuestro Derecho Interno y el Derecho Internacional, que coloca al Estado panameño en situación de incumplimiento de sus obligaciones internacionales;

Que el artículo 1 de la Ley 37 de 2 de agosto de 2016, “Que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas”, “establece el ejercicio del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos colectivos, entendiendo como estos sus tierras, territorios, recursos, modos de vida y cultura.”;

Que el artículo 2 de la misma excerta establece que “[e]s obligatorio que la consulta a que se refiere esta Ley sea realizada directamente por entidades estatales antes de la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que afecten directamente los derechos colectivos, la existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo de los pueblos indígenas. Se incluyen también en esta consulta los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, comarcal y regional que afecten directamente estos derechos.”;

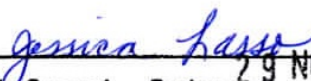
Que mediante Consulta C-063-17 de 26 de junio de 2017, el Procurador de la Administración respondió a consulta realizada por MiAMBIENTE señalando que “la opinión de la Procuraduría de la Administración es que le corresponderá al Estado panameño, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitar a la [CIDH] o a la [Corte IDH], como órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la [CADH]; asesoría sobre la materia, particularmente sobre la posible

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 8 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





incompatibilidad entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional de conformidad con los artículos 41 y 64 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977 y en cuanto a la adjudicación de tierras colectivas a comunidades indígenas cuando se encuentren traslapadas con áreas protegidas.”;

#### **6. La justiciabilidad del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas**

Que el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, preceptuado por el artículo 127 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 72 de 2008 y reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 223 de 2010 “es un derecho reconocido, garantizado y exigible”, y que forma parte, además, de las obligaciones internacionales impuestas al Estado panameño por el artículo 21 de la CADH.;

Que el párrafo 111 de la precitada Sentencia de 14 de octubre de 2014 (Caso Bayano), donde la Corte IDH interpreta que “el artículo 21 de la [CADH] protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Entre los pueblos indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”;

Que el párrafo 114 de la misma Sentencia establece que “desde el año 1946 la Constitución panameña reconoce el derecho a la propiedad de los indígenas a las tierras... y, al entrar en vigor la Constitución de 1972 en octubre de dicho año, el Estado tenía la obligación de reconocer jurídicamente dichos derechos.”;

Que la opinión vertida por el Procurador de la Administración en su respuesta a Consulta C-063-17 de 26 de junio de 2017, con relación a los efectos jurídicos de la Sentencia de 14 de octubre de 2014 (Caso Bayano), cuando señala que “Panamá reconoce la competencia de la [Corte IDH] y en consecuencia el carácter definitivo, inapelable y obligatorio de sus sentencias”, razón por la cual, de acuerdo al peticionario, existe una “obligación internacional, constitucional y legal del reconocimiento, titulación y demarcación de la propiedad colectiva indígena.”;

Que las normas penales se caracterizan por dar protección a un bien jurídico que necesita protección, en el caso que nos ocupa el derecho a un ambiente [sano] vía la existencia de áreas protegidas y tierras del Patrimonio Forestal del Estado. Sin embargo, [en] las normas penales también existen normas que protegen a los pueblos indígenas de los abusos contra estos por razón de su origen étnico. En ese sentido, el artículo 440 [del Texto Único del Código Penal tipifica] conductas ilícitas que buscan exterminar o cometer etnocidio contra un grupo indígena determinado y que no otorgar los derechos de propiedad colectiva puede constituir delito.”;

#### **7. La distinción entre la apropiación privada y la adjudicación de tierras colectivas indígenas**

Que conforme al artículo 127 de nuestra Carta Magna, el Estado tiene el deber de reconocer, titular y adjudicar tierras indígenas como bienes que no pueden ser objeto de apropiación privada (inalienables);

Que el artículo 258, ordinal 5 de la Constitución [Política] y leyes conexas se refiere a la adjudicación de las tierras con fines de apropiación privada y no [a] la obligación... del Estado

Ministerio de Ambiente

Resolución No. DM-0612-2019

Fecha 29 de noviembre de 2019

Página 9 de 23



MINISTERIO DE  
AMBIENTE

**FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

*Jessica Lasso*  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





de reconocer, titular y demarcar las titulaciones colectivas indígenas por su carácter inalienable, conforme [a] la [CADH]”, ya que “[e]s evidente [que] las normas constitucionales son claras en resaltar que la limitación a la adjudicación de los bienes de uso público está referida a la apropiación privada y no a las otras formas de propiedad que por mandato [constitucional] son inalienables y que son objeto de un régimen especial de adjudicación... En ese sentido, las titulaciones colectivas indígenas no constituyen apropiaciones privadas de... tierras, ya que no pueden ser objeto de actos de comercio, como, por ejemplo, venta, traspasos, hipotecas, permutas, cesión, etc.;

Que, en la Sentencia de 24 de septiembre de 1993, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) interpreta de manera distintiva los artículos 127 y 258 de la Constitución Política, así:

“Cuando la Constitución consagra, de manera excepcional, la institución de la propiedad colectiva para las comunidades indígenas y campesinas lo hace en interés de una colectividad, de un grupo social, cuyo bienestar, en cuanto grupo, se quiere preservar. No persigue aquí la Constitución proteger al individuo sino en la medida en que sea parte de un grupo y es la supervivencia de este último la que se quiere asegurar a través de un tipo de propiedad que le otorgue continuidad a las comunidades indígenas y campesinas.

...

Es evidente que ese propósito de asegurar el bienestar y la continuidad de las comunidades campesinas e indígenas se desvirtuaría si los individuos que integran estos grupos pudieran individualmente disponer de la propiedad colectiva...

...

En ese sentido es evidente que el artículo [292] de la Constitución es aplicable fundamentalmente a los bienes de propiedad privada y que no se refiere a los bienes de propiedad del Estado ni a los de propiedad colectiva. Así, por ejemplo, los bienes del Estado previstos en el artículo [258] de la Constitución que son bienes de uso público, no pueden ser objeto de apropiación privada y, por lo tanto, no pueden ser vendidos por el Estado a los particulares. Asimismo, el artículo [127] de la Constitución señala que las tierras de propiedad colectiva de las comunidades indígenas tampoco pueden ser objeto de apropiación privada, por lo que también son inalienables. La Constitución permite entonces que las tierras de propiedad colectiva puedan ser ubicadas dentro de un régimen legal distinto a las de propiedad privada.”

Que la aplicación del principio interpretativo de unidad constitucional reconoce que es el Pleno de la [CSJ quien]... tiene el mandato de interpretar la Constitución y no... un funcionario público que de manera personal realice una interpretación de modo tal que se afecte derechos de terceros, en este caso de comunidades indígenas.”;

Que el principio de unidad constitucional señala que una norma constitucional no puede interpretarse de forma aislada a todo el conjunto constitucional. Es decir, el artículo 258 [de la Constitución Política] no se puede interpretar solo, sin tomar en consideración los efectos que sobre esa norma constitucional contiene en su conjunto la Constitución. Por ejemplo, la suspensión de las garantías constitucionales, el Canal de Panamá y las normas sobre derechos de los pueblos indígenas, todas ellas arropadas en el principio de garantías mínimas y no máximas;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 10 de 23

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —  
**MINISTERIO DE AMBIENTE**  
**. FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**  
  
**Secretario General** Fecha: 29 NOV 2019

  
RB.  
DBC



Que en la Sentencia de 5 de abril de 1990, el Pleno de la CSJ interpreta dicho principio estimando que “ni esta norma ni cualesquiera otras de la “ley de leyes”, debe interpretarse aisladamente, toda vez que, de lo contrario, a juicio de la Corte, se caería en el riesgo de no apreciar el verdadero sentido orgánico de la Constitución, guiándose por el aspecto de su articulado, prescindiendo así de los preceptos que conforman su unidad, en cuanto a los principios y temas que la Carta Fundamental postula... Esta interpretación, aislada y restrictiva, sin establecer la necesaria concordancia entre los preceptos constitucionales, con olvido de la unidad de la Constitución, impide conocer el verdadero sentido y la finalidad real del estatuto fundamental de la República...”;

Que el reconocido constitucionalista Dr. César A. Quintero (Q.E.P.D.), a propósito de dicho principio, señaló que “[l]a Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes... Ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema.” (QUINTERO, César. Interpretación Constitucional, Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., Panamá, 1ª ed., pp. 36-37);

#### **8. Las áreas protegidas y las tierras del Patrimonio Forestal del Estado y su compatibilidad con la propiedad colectiva indígena**

Que “[u]n aspecto importante es el análisis [de si el] procedimiento de adjudicación de titulaciones colectivas en el marco [de la normativa] constitucional y legal de Panamá... cumple con los estándares internacionales [en] materia de derechos humanos sobre limitaciones a los derechos de propiedad cuando cumplen otra función legítima, como lo es el derecho a un ambiente sano.” “La Ley 72 de 2008 y el Decreto [Ejecutivo] No. 223 de 2010 son instrumentos *sui generis* y, como su título señala, establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva indígena. En ese sentido, la adjudicación especial de las tierras indígenas no se ajusta ni a los principios ni [a los] procedimientos y fines de la adjudicación ordinaria, por lo que [al] señalar que las leyes impiden la adjudicación de las tierras indígenas en áreas protegidas, se están refiriendo a la adjudicación ordinaria que da vida a la apropiación privada y no a la indígena;

Que la adjudicación especial indígena tiene como fin: “1) [e]l reconocimiento de la propiedad colectiva sobre las tierras; 2) [l]a protección de la cultura indígena a través de su carácter inalienable; 3) [e]l reconocimiento de las capacidades de manejo y uso de las comunidades; 4) [l]imitaciones de los efectos de la adjudicación frente a la adjudicación ordinaria”; “[y] 5) [e]n caso de áreas protegidas, limitaciones a los derechos de propiedad sujetas a un plan de manejo comunitario sostenible.”;

Que en el párrafo 144 de la precitada Sentencia de 14 de octubre de 2014 (Caso Bayano), donde la Corte IDH interpreta que “cuando la propiedad comunal indígena y la propiedad privada particular entran en contradicciones reales o aparentes, la propia [CADH] y la jurisprudencia [de la Corte IDH] proveen las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y ejercicio de estos derechos, a saber: a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; c) deben ser proporcionales; y d) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.”;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 11 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL  
MINISTERIO DE  
AMBIENTE  
FIEL COPIA DE SU ORIGINAL  
  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





Que el procedimiento establecido para las titulaciones colectivas de las comunidades indígenas fue establecido por ley; son necesarias porque responden a un derecho constitucional; son proporcionales porque establecen limitaciones a terceras personas que pueden ostentar derechos posesorios, y, por otro lado, si traslapan con áreas protegidas, establecen restricciones al uso y usufructo de la propiedad; se da por un fin legítimo que es la preservación de las culturas indígenas;

Que en el párrafo 160 de la misma Sentencia, la Corte IDH interpreta que “[e]l artículo 21.1 de la [CADH] dispone que “[l]a ley puede subordinar [el] uso y goce [de los bienes] al interés social. La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Finalmente, para que sean compatibles con la [CADH] las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido.”;

Que las limitaciones al derecho de propiedad colectiva son restricciones establecidas en la ley (artículos 10 y 13 [de la Ley 72 de 2008]; responde a un interés público imperativo: los derechos de terceros, los derechos ambientales y los derechos culturales; son proporcionales [ya que] los derechos en áreas protegidas son regulados en un plan de manejo comunitario, a fin de hacer compatibles los derechos comunitarios y ambientales; y las restricciones responden a intereses colectivos tanto ambientales como de derechos indígenas. En ese sentido, las adjudicaciones de los territorios indígenas son de carácter especial porque buscan satisfacer intereses colectivos y no individuales que son de igual importancia para la Nación;

#### **9. La titulación colectiva indígena como acción afirmativa del Estado**

Que la Ley 72 de 2008 se aprueba bajo el principio de acción afirmativa y como tal establece unas normas de carácter social que buscan implementar el principio constitucional de la propiedad colectiva, sobre comunidades históricamente discriminadas... La discriminación positiva o acción afirmativa es la aplicación de políticas o acciones encaminadas a favorecer a ciertos grupos minoritarios o que históricamente hayan sufrido discriminación con el principal objetivo de buscar el equilibrio de sus condiciones de vida al general de la población...”;

Que la Sentencia [del Caso Bayano] interpreta los artículos 1 y 2 de la [CADH], el primero el deber de los Estados de respetar el ejercicio de los derechos humanos de todos y el segundo, el deber de adecuar su Derecho Interno en caso de que no se proteja un derecho humano.”;

Que en el párrafo 192 de dicha Sentencia, la Corte IDH interpreta que “el artículo 2 de la [CADH]... obliga a los Estados Parte a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención. Es decir, los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella contenidos, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen.”;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM-0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 12 de 23

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —  
**MINISTERIO DE AMBIENTE**  
**FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**  
  
**Secretario General** Fecha: 29 NOV 2019





Que el artículo 258 de la Constitución al referirse a que no se pueden adjudicar bienes de dominio público para los bienes de apropiación privada, no se refiere a la propiedad colectiva indígena... porque todas estas formas de propiedad por bloque constitucional tienen el mismo rango constitucional;

Que el artículo 13 de la Ley 72 de 2008 desafecta las tierras indígenas en áreas protegidas y les da una categoría especial de adjudicación que no es apropiación privada, ya que este modelo de adjudicación está sujeto a la inalienabilidad de las tierras, a la conservación y sostenibilidad ambiental que debe contener el plan de manejo comunitario sostenible que debe ser aprobado por MiAMBIENTE. El artículo 13 de la Ley 72 de 2008 responde a los principios constitucionales de asegurar la sobrevivencia cultural de las comunidades indígenas y los principios de conservación y sostenibilidad del ambiente de la Nación;

Que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)... “está obligada, conforme a los artículos 41 y 42, a respetar los derechos contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007 por la Asamblea General” y que por otra parte, “la República de Panamá ha ratificado varios instrumentos internacionales de la UNESCO, [tales como] la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural..., la Convención Internacional para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial... y la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales..., las dos últimas referidas a los pueblos indígenas. En dichos instrumentos internacionales resalta la obligación de los Estados de la protección de la diversidad cultural de los pueblos indígenas. De ahí que resulta contradictorio esgrimir que Panamá incumpliría con los compromisos con la UNESCO debido a que tanto la protección del patrimonio mundial como la protección de los pueblos indígenas son dos fines legítimos de la UNESCO y son obligaciones del Estado parte;

Que con base al control de la convencionalidad el visto bueno a las titulaciones colectivas en áreas protegidas y tierras del Patrimonio Forestal del Estado se da en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado de Panamá en materia de derechos humanos, en particular la [CADH] y [la Sentencia del Caso Bayano] de la [Corte IDH], antes citado.”;

#### 10. El ejercicio de la función jurisdiccional administrativa ambiental

Que el artículo 1 y los numerales 5 y 6 del artículo 2 de la Ley 8 de 2015 le otorgan [a MiAMBIENTE] facultades jurisdiccionales administrativas en caso de los permisos, autorizaciones o sanciones por violación a las leyes ambientales de su competencia, en ese sentido, tiene funciones jurisdiccionales a nivel nacional;

Que el artículo 17 de la Constitución [Política] establece la obligación de las autoridades nacionales de acatar y cumplir la Ley. La norma constitucional es clara al señalar que todas las autoridades con funciones jurisdiccionales velarán por el efectivo cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y la Ley. En el caso particular del segundo párrafo, [el mismo] señala muy claramente [que] la obligación va mucho más allá del texto constitucional o ley y de acuerdo al principio de unidad constitucional, destaca las obligaciones sobre el Derecho Internacional, enunciado en su artículo 4. El rol de autoridad garantista en materia de derechos humanos tiene un alcance internacional, atendiendo al principio de normas mínimas y la supremacía de los derechos de la persona humana o principio *pro homine*;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM-0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 13 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL  
MINISTERIO DE  
AMBIENTE  
FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019

  
DBC



Que está claramente establecido que el rol de las autoridades de la República no se circunscribe a la Constitución y la Ley, sino [que] además tiene un espectro internacional, es decir que las autoridades pueden basar sus decisiones en el Derecho Internacional cuando la Constitución y las Leyes resulten insuficientes para el reconocimiento de derechos fundamentales que incidan en la dignidad de la persona. En tal sentido, la ocupación tradicional de los pueblos indígenas sobre sus tierras es reconocid[a]... por [el artículo 11 del] Convenio 107 de la OIT...;

Que MiAMBIENTE es la autoridad competente para administrar justicia administrativa en materia ambiental, de conformidad con el artículo 32 de la Constitución Política, el artículo 8.1 de la CADH, el artículo 1 y los numerales 5 y 6 del artículo 2 de la Ley 8 de 2015, y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, así como de aplicar los artículos 50, 92, 93, 94 y 97 del Texto Único de la Ley 41 de 1998 en aquellos procesos administrativos ambientales que involucren a comunidades indígenas;

Que, de igual manera, MiAMBIENTE es la autoridad competente para garantizar que, en el caso presente, se cumplan las obligaciones previstas por los tratados internacionales citados en la presente Resolución, de conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política;

### 11. El bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad

Que en la opinión del destacado constitucionalista Dr. Salvador Sánchez González, quien señala que “[t]ras la reforma constitucional de 2004 se presentó una oportunidad especialmente propicia de modificar la lógica inicial de la doctrina del bloque [de constitucionalidad]. Al introducirse el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política que establece que 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”, la [CSJ] entendió que se expandía la garantía constitucional a los derechos humanos reconocidos en los convenios internacionales. A lo largo de varios pronunciamientos, ha caracterizado el segundo párrafo del artículo 17 citado, como cláusula de “derechos innominados”. (SÁNCHEZ G., Salvador. “El Control de Convencionalidad en Panamá”, en El control de convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá, Joaquín A. Mejía R., José de Jesús Becerra Ramírez y Rogelio Flores, Coordinadores, Editorial Casa San Ignacio, Tegucigalpa, 2016, p. 206);

Que el mencionado autor, quien agrega que “[l]amentablemente, la reflexión académica que ha generado ha sido escasa. Algunos han visto en ella una cláusula abierta (o de derechos no enumerados). En ese sentido, Iris Díaz de Nicolás señala que el contenido del segundo párrafo del artículo 17 sería una «... cláusula abierta o de derechos no enumerados, que crea un bloque constitucional de derechos que incluye: a) Los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución; b) Las garantías que consagra el texto constitucional para la protección de los derechos fundamentales y la dignidad de la persona; c) Las regulaciones que se encuentran fuera del texto constitucional que desarrollen derechos fundamentales o incidan sobre ellos, tutelándolos de forma más amplia que el texto constitucional; d) Los derechos humanos que no figuran en el texto constitucional, pero que aparecen regulados en tratados internacionales reconocidos por Panamá y que inciden sobre la dignidad de la persona; y e) Las garantías que consagran los tratados internacionales de derechos humanos para la protección de los derechos fundamentales, estén reconocidas o no en la Constitución».” (*Ibid.*, pp. 207-208);

Que en el párrafo 179 de la Sentencia de 12 de agosto de 2008, dictada por la Corte IDH en el Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, según el cual “[e]n relación con la obligación general de

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 06/2 -2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 14 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





adecuar la normativa interna a la [CADH], la [Corte IDH] ha afirmado en varias oportunidades que “[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas”. En la [CADH] este principio es recogido en su artículo 2, que establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella reconocidos, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effet utile*).”;

Que el precitado fallo del Pleno de la CSJ cita también el párrafo 180 de la misma Sentencia, según el cual “[l]a [Corte IDH] ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la [CADH] o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, es importante destacar que la defensa u observancia de los derechos humanos a la luz de los compromisos internacionales en cuanto a la labor de los operadores de justicia, debe realizarse a través de lo que se denomina “control de convencionalidad”, según el cual cada juzgador debe velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, de manera que no quede mermado o anulado por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos.”;

Que además el párrafo 124 de la Sentencia de 26 de septiembre de 2006, dictada por la Corte IDH en el Caso Almonacid Arellano y Otros vs. Chile, señala que “[l]a Corte [IDH] es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la [CADH], sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la [CADH]. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la [Corte IDH], intérprete última de la [CADH].”;

Que también el párrafo 128 de la Sentencia de 24 de noviembre de 2006, dictada por la Corte IDH en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y Otros) vs. Perú, señala que “[c]uando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la CADH, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la [CADH] no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la [CADH], evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.”;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM-0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 15 de 23

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —

**MINISTERIO DE  
AMBIENTE**

**. FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

  
Secretario General

Fecha: 29 NOV 2019





Que en el párrafo 193 de la Sentencia de 24 de febrero de 2011, dictada por la Corte IDH en el Caso Gelman vs. Uruguay, se indica que “[c]uando un Estado es Parte de un tratado internacional como la [CADH], todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la [CADH] no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la [CADH], evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la [Corte IDH], intérprete última de la [CADH].”;

Que en el párrafo 239 de la misma Sentencia, se establece que “[l]a sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la [CADH], de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos [Humanos], la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” (supra párr. 193), que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha ejercido, en el Caso Nibia Sabalsagaray Curutchet, un adecuado control de convencionalidad respecto de la Ley de Caducidad, al establecer, *inter alia*, que “el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas: la tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados) y la sujeción de los poderes públicos a la ley”. Otros tribunales nacionales se han referido también a los límites de la democracia en relación con la protección de derechos fundamentales.”;

## **12. La justiciabilidad del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y excepciones a la aplicación de normas penales**

Que este Ministerio reitera su reconocimiento del carácter justiciable del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, conforme a lo previsto en el Derecho Interno por el artículo 127 de la Constitución Política de 1972, desarrollado por la Ley 72 de 2008 y reglamentado por el Decreto Ejecutivo 223 de 2010, y en el Derecho Internacional por el artículo 21 de la CADH, desarrollado por la jurisprudencia de la Corte IDH;


Que, en efecto, tal como interpretó la Corte IDH en el párrafo 114 de su Sentencia de 14 de octubre de 2014 sobre el Caso Bayano, el literal b del artículo 95 de la Constitución Política de 1946 preceptuaba que el Estado debía “[r]eservar tierras para las comunidades indígenas y prohibir su adjudicación a cualquier título”, por lo que esta entidad reconoce también que el artículo 127 de la Constitución Política de 1972 le da continuidad a dicha obligación;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 16 de 23

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —

**MINISTERIO DE  
AMBIENTE**

**FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

  
**Secretario General** Fecha: 29 NOV 2019





Que el párrafo 160 de dicha Sentencia, se refiere a “[l]a alegada falta de un procedimiento adecuado para la delimitación, demarcación y titulación de tierras indígenas (Artículo 2 de la [CADH])”, que fue uno de los cargos imputados al Estado en la demanda del Caso Bayano (ver el acápite VII.1.B de dicha Sentencia), y no al hecho de que la Ley 72 de 2008 y el Decreto Ejecutivo No. 223 de 2010 no violaran derecho alguno;

Que, si bien es cierto que Panamá ha aceptado la competencia de la Corte IDH, este Ministerio estima necesario aclarar que el “carácter definitivo, inapelable y obligatorio” de una de sus sentencias solo alcanza al caso particular resuelto por la misma, por lo que el punto en discusión no es si sus efectos jurídicos alcanzan al caso presente, contrario a lo que afirma el Procurador de la Administración en su respuesta a Consulta C-063-17 de 26 de junio de 2017;

Que no obstante lo anterior, este Ministerio reconoce que la jurisprudencia de la Corte IDH, en su carácter de “intérprete última”, mas no privativa, de la CADH, es idónea para crear estándares interamericanos, como parte del sistema de fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestra región;

Que el artículo 416 del Código Penal no constituye una norma penal en blanco, por cuanto no remite a una norma administrativa ambiental para integrar el tipo penal. En realidad, el artículo 416 del Código Penal castiga al funcionario público que incurra en alguna de las conductas allí descritas, sea en calidad de autor o de partícipe. De allí la importancia que le ha dado este Ministerio al estudio detallado y cuidadoso del caso presente, asegurándose de no violentar la Ley con su decisión;

Que para que se configure el delito tipificado por el artículo 440 del Código Penal, la no adjudicación de tierras colectivas a comunidades indígenas tendría que estar caracterizada por el dolo especial de “exterminar o cometer etnocidio contra un grupo indígena determinado”, intención que definitivamente no existe en el caso presente;

**13. El principio interpretativo de unidad constitucional al distinguir el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y el derecho a la propiedad privada y el derecho a la propiedad del Estado**

Que este Ministerio observa que la Sentencia de 24 de septiembre de 1993, que forma parte de la jurisprudencia constitucional del Pleno de la CSJ, aplicó el principio interpretativo de unidad constitucional, al distinguir el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, del derecho a la propiedad privada y del derecho a la propiedad del Estado, en los siguientes términos:

“Es evidente que en nuestro sistema constitucional existen tres clases de propiedad, a saber:

1. La propiedad privada, la cual está garantizada en el artículo [47] de la Constitución.
2. La propiedad del Estado, en sentido amplio, a la cual se refieren los artículos [257], [258] y siguientes de la Constitución y en cuanto a otras modalidades tales como las entidades autónomas, semiautónomas o empresas de utilidad pública, los

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0613-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 17 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019



artículos [286] y [287] de la Constitución. En el plano municipal se refieren a este tipo de propiedad los artículos [246] y [247] de la Constitución.

3. La propiedad colectiva a la cual se refieren los artículos [126], numeral 1ro. y [127] de la Constitución.

La propiedad colectiva en nuestro ordenamiento constitucional, se prevé para dos casos, a saber:

1. Para las comunidades campesinas en relación con tierras o predios agrarios (artículo [126]) y,
2. Para las comunidades indígenas a fin de que estas logren su bienestar económico y social (artículo [127]).

Es evidente que se trata de un tipo de propiedad distinto tanto de la propiedad privada como de la propiedad del Estado y la misma Constitución ha previsto que esta categoría de propiedad esté sujeta a un régimen legal diferente del de las otras.

Cuando la Constitución consagra, de manera excepcional, la institución de la propiedad colectiva para las comunidades indígenas y campesinas lo hace en interés de una colectividad, de un grupo social, cuyo bienestar, en cuanto grupo, se quiere preservar. No persigue aquí la Constitución proteger al individuo sino en la medida en que sea parte de un grupo y es la supervivencia de este último la que se quiere asegurar a través de un tipo de propiedad que le otorgue continuidad a las comunidades indígenas y campesinas.

Es evidente que ese propósito de asegurar el bienestar y la continuidad de las comunidades campesinas e indígenas se desvirtuaría si los individuos que integran estos grupos pudieran individualmente disponer de la propiedad colectiva. Igualmente resultaría ilusorio ese objetivo del ordenamiento constitucional, de asegurar el bienestar y la continuidad de comunidades indígenas y campesinas, si éstas pudieran arrendar o vender las tierras que les ha transferido la Nación precisamente para el logro de la finalidad citada.

Si la nación se impone un sacrificio al transferir determinadas propiedades a las comunidades indígenas y campesinas porque la permanencia de éstas es un valor protegido en la Constitución, carecería de sentido que la propiedad colectiva se sujetara a las mismas normas legales que la propiedad privada, cuyo reconocimiento constitucional obedece a otras razones distintas de las que han impulsado el establecimiento, en estos dos casos excepcionales, de la propiedad colectiva.

Hay que enfatizar que el artículo [127] de la Constitución al referirse a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas establece una prohibición de apropiación privada de las tierras.”

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 18 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





Que en virtud del anterior criterio jurisprudencial, este Ministerio estima la frase “no pueden ser objeto de apropiación privada”, que aparece en el párrafo inicial del artículo 258 de la Constitución, no es aplicable a las tierras colectivas indígenas, por no constituir éstas propiedad privada sino colectiva;

Que, a pesar de ello, continúa siendo correcto el criterio de este Ministerio, al afirmar que el numeral 5 del artículo 258 de la Constitución no establece excepción alguna al carácter absoluto, como bienes de dominio público e inalienables del Estado, de aquellas tierras pertenecientes a la Nación que hayan sido declaradas como áreas protegidas o tierras del Patrimonio Forestal del Estado, respectivamente;

Que, de cualquier modo, la modificación introducida por el artículo 33 de la Ley 8 de 2015, al párrafo segundo del artículo 66 de la Ley 41 de 1998, hoy párrafo segundo del artículo 51 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, que otorga el carácter de bienes de dominio público a las áreas protegidas, no tiene efectos retroactivos, conforme a lo previsto por el artículo 46 de la Constitución;

Que el artículo 12 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, que declara inalienable el Patrimonio Forestal del Estado, tampoco tiene efectos retroactivos, conforme a lo previsto por el artículo 46 de la Constitución;

Que, aun así, el carácter de bien de dominio público o la inadjudicabilidad de un área protegida, declarados así por su instrumento de creación antes de la entrada en vigor de la Ley 8 de 2015, no perjudican derechos adquiridos, sean éstos posesorios o de propiedad, conforme a lo previsto por el artículo 3 del Código Civil;

Que, aun así, la inalienabilidad de las tierras del Patrimonio Forestal del Estado, declarado así mediante la entrada en vigor de la Ley 1 de 1994, no perjudica derechos adquiridos, sean éstos posesorios o de propiedad, conforme a lo previsto por el artículo 3 del Código Civil;

Que por consiguiente, el *quid* del caso presente no es la desafectación de algunos polígonos de dichas áreas protegidas o de tierras del Patrimonio Forestal del Estado, para convertirlos en bienes patrimoniales del Estado luego de haber sido afectados por la creación de las mismas y la entrada en vigencia de la Ley 1 de 1994, sino la preexistencia de derechos adquiridos por las comunidades indígenas sobre las tierras que hayan ocupado tradicionalmente desde antes de la creación de las áreas protegidas y de la entrada en vigencia de la Ley 1 de 1994. De tal suerte que, si el dominio público o la inadjudicabilidad que caracterizan a las áreas protegidas y a las tierras del Patrimonio Forestal del Estado nunca afectaron a los polígonos traslapados, los mismos no requieren ser desafectados;

Que es jurídicamente viable entonces que MiAMBIENTE le otorgue su visto bueno a la ANATI para adjudicar “las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas” cuyos polígonos se encuentren traslapados con áreas protegidas o tierras del Patrimonio Forestal del Estado, pero siempre y cuando dicha ocupación tradicional se hubiese iniciado antes de la creación de las respectivas áreas protegidas o de la entrada en vigencia de la Ley 1 de 1994, hecho éste que deberá ser comprobado a satisfacción de MiAMBIENTE;

Que, a juicio de este Ministerio, la no aplicación del párrafo segundo del artículo 51 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, ni del artículo 12 de la Ley 1 de 1994 al caso presente satisface el

Ministerio de Ambiente

Resolución No. DM-0612-2019

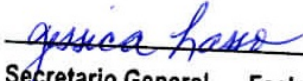
Fecha 29 de noviembre de 2019

Página 19 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





principio de estricta legalidad, reconocido por el artículo 18 de la Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 2000;

#### **14. Las áreas protegidas y su compatibilidad con la propiedad colectiva indígena**

Que tal como hemos venido explicando, el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras ocupadas tradicionalmente por comunidades indígenas, desde antes de la creación de las áreas protegidas o de la entrada en vigencia de la Ley 1 de 1994, excluye el derecho a la propiedad del Estado sobre dichas tierras;

Que la propiedad colectiva indígena no constituye una limitación a la propiedad del Estado, ya que mal podrían coexistir, sobre un mismo globo de terreno, el dominio colectivo y el dominio público, como tampoco podrían coexistir el dominio privado y el dominio público, sin perjuicio de los derechos posesorios y de propiedad adquiridos con anterioridad a la adjudicación de las tierras colectivas indígenas, conforme a lo previsto por el artículo 10 de la Ley 72 de 2008;

Que no obstante lo anterior, el carácter de área protegida o de tierras del Patrimonio Forestal del Estado constituyen una restricción legítima a la propiedad colectiva indígena sobre dichos polígonos traslapados, del mismo modo que dicha declaración restringe la propiedad privada sobre aquellos terrenos titulados por particulares antes de la creación de un área protegida o de la entrada en vigencia de la Ley 1 de 1994, sin que dicha restricción constituya una expropiación;

Que las titulaciones colectivas de las comunidades indígenas si traslapan con áreas protegidas o tierras del Patrimonio Forestal del Estado, establecen restricciones al uso y usufructo de la propiedad, de manera cónsona con el artículo 21.1 de la CADH y conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos fijados por los párrafos 144 y 160 de la Sentencia de la Corte IDH en el Caso Bayano;

Que las restricciones a la propiedad colectiva indígena deberán establecerse en el plan de uso sostenible de los recursos naturales y de desarrollo comunitario, propuesto por la comunidad indígena y aprobado por MiAMBIENTE, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 72 de 2008 y el artículo 2 de la Ley 37 de 2016. Dicho plan constituirá el instrumento de gestión ambiental específico aplicable a los polígonos traslapados y deberá formar parte de las condiciones bajo las cuales se adjudica la propiedad colectiva sobre los polígonos traslapados, sin perjuicio de lo que establezcan el instrumento de creación, el Plan de Manejo y los acuerdos de manejo compartido del área protegida, u otros instrumentos que regulen las tierras del Patrimonio Forestal del Estado;

#### **15. La titulación colectiva indígena como acción afirmativa del Estado en las áreas protegidas**

Que la Ley 72 de 2008 y su reglamento constituyen la modalidad de acción afirmativa prevista por el Estado panameño para garantizar el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas que se encuentren fuera de las Comarcas, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la CADH;


Que, en ese mismo sentido, la presente Resolución busca complementar dicha acción afirmativa, conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos fijados por el párrafo 192 de la Sentencia de la Corte IDH en el Caso Bayano, al remover los obstáculos que hasta ahora habían

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612 -2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 20 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





impedido al Estado panameño garantizar la efectividad del derecho a la propiedad colectiva indígena;

Que en función de las obligaciones internacionales impuestas por los artículos 4, 5 y 6 de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, ratificada mediante Ley 9 de 27 de octubre de 1977, y a los artículos 1 y 2 de la Ley 37 de 2016, MiAMBIENTE está obligado a cumplir, entre otras, con las recomendaciones previstas por la Decisión 39 COM 8B.41, adoptada por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO en su XXXIX Sesión (2015), llevada a cabo en Bonn, Alemania, y en especial con su párrafo 2(d), el cual “[r]emite de vuelta al Estado Parte las modificaciones menores a los límites del Parque Nacional Darién, Panamá, para permitirle completar las siguientes acciones, e invita al Estado Parte a presentar nuevamente la propuesta cuando las mismas se hayan completado: ...d) Confirme la realización de las consultas necesarias con los pueblos indígenas y las comunidades locales, en apoyo a la propuesta de adición de nuevas áreas a la propiedad, y proporcione información y documentación que lo compruebe.” (Traducción no oficial del original en inglés.);

#### **16. El ejercicio de la función jurisdiccional administrativa ambiental de MiAMBIENTE atendiendo al bloque de constitucionalidad y al control de convencionalidad**

Que el artículo 1 y los numerales 5 y 6 del artículo 2 de la Ley 8 de 2015 le otorgan [a MiAMBIENTE] facultades jurisdiccionales administrativas en caso de los permisos, autorizaciones o sanciones por violación a las leyes ambientales de su competencia, en ese sentido, tiene funciones jurisdiccionales a nivel nacional;

Que el artículo 17 de la Constitución [Política] establece la obligación de las autoridades nacionales de acatar y cumplir la Ley. La norma constitucional es clara al señalar que todas las autoridades con funciones jurisdiccionales velarán por el efectivo cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y la Ley. En el caso particular del segundo párrafo, [el mismo] señala muy claramente [que] la obligación va mucho más allá del texto constitucional o ley y de acuerdo al principio de unidad constitucional, destaca las obligaciones sobre el Derecho Internacional, enunciado en su artículo 4. El rol de autoridad garantista en materia de derechos humanos tiene un alcance internacional, atendiendo al principio de normas mínimas y la supremacía de los derechos de la persona humana o principio *pro homine*;

Que está claramente establecido que el rol de las autoridades de la República no se circunscribe a la Constitución y la Ley, sino [que] además tiene un espectro internacional, es decir que las autoridades pueden basar sus decisiones en el Derecho Internacional cuando la Constitución y las Leyes resulten insuficientes para el reconocimiento de derechos fundamentales que incidan en la dignidad de la persona. En tal sentido, la ocupación tradicional de los pueblos indígenas sobre sus tierras es reconocid[a]... por [el artículo 11 del] Convenio 107 de la OIT...;

Que MiAMBIENTE es la autoridad competente para administrar justicia administrativa en materia ambiental, de conformidad con el artículo 32 de la Constitución Política, el artículo 8.1 de la CADH, el artículo 1 y los numerales 5 y 6 del artículo 2 de la Ley 8 de 2015, y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, así como de aplicar los artículos 50, 92, 93, 94 y 97 del Texto Único de la Ley 41 de 1998 en aquellos procesos administrativos ambientales que involucren a comunidades indígenas;

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM-0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 21 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL  
MINISTERIO DE  
AMBIENTE  
FIEL COPIA DE SU ORIGINAL  
  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





Que, de igual manera, MiAMBIENTE es la autoridad competente para garantizar que, en el caso presente, se cumplan las obligaciones previstas por los tratados internacionales citados en la presente Resolución, de conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política;

Que el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos, previsto por la cláusula de derechos innominados adoptada mediante el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política, incorpora no solamente los derechos y garantías consagrados en la excerta constitucional, sino los consagrados en otras normas de inferior jerarquía, al igual que en los tratados internacionales de Derechos Humanos;

Que no solo las autoridades judiciales o que ejerzan funciones jurisdiccionales, sino que cualquier autoridad pública, están obligados a ejercer el control de convencionalidad, conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos fijados por el párrafo 239 de la Sentencia de la Corte IDH en el Caso Gelman;

Que luego del detallado análisis convencional y constitucional realizado, el Ministerio de Ambiente ha concluido que la constitución de tierras colectivas en polígonos traslapados parcial o totalmente con áreas protegidas o tierras del Patrimonio Forestal del Estado no es incompatible con los objetivos y valores de conservación ambiental de las áreas protegidas y las tierras del Patrimonio Forestal del Estado, toda vez que cada vez hay más evidencia del importante papel que juegan los territorios indígenas en la conservación de la biodiversidad y la protección de espacios críticos para el mantenimiento de procesos ecológicos y la provisión de servicios ecosistémicos, y que aunque el propósito principal de estos territorios es asegurar la tenencia de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas y salvaguardar sus culturas, la conservación de la biodiversidad en sus territorios es fundamental para su supervivencia y está fuertemente vinculada a sus medios de vida y a garantizar su acceso a los recursos naturales de los que dependen, lo cual ha sido reconocido en los marcos jurídicos y jurisprudenciales de diversos países y a nivel internacional a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos;

Que, en consecuencia, de lo anterior, MiAMBIENTE está obligado a garantizar el efecto útil de los tratados internacionales de Derechos Humanos, a través del ejercicio del control de convencionalidad, conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos fijados por los párrafos 179 y 180 de la Sentencia de la Corte IDH en el Caso Heliodoro Portugal, citado por el Pleno de la CSJ en su Sentencia de 3 de marzo de 2015,

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO 1. EXCEPTUAR** de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 51 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y demás normas concordantes, y de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, 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 del Estado, siempre y cuando dicha ocupación tradicional se haya iniciado antes de la creación de las respectivas áreas protegidas o en el caso de tierras del Patrimonio Forestal del Estado, que se haya iniciado la ocupación antes de la entrada en vigencia de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994.

**ARTÍCULO 2. OFICIAR** al Viceministerio de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno (MINGOB) para que, mediante informe técnico, certifique si efectivamente la ocupación

Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM-0612-2019  
Fecha 29 de noviembre de 2019  
Página 22 de 23

  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019





tradicional de dichas tierras colectivas se inició antes de la creación de las respectivas áreas protegidas o de la entrada en vigencia de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, según corresponda.

**ARTÍCULO 3. ORDENAR** que se continúe con el trámite de las solicitudes que logren comprobar dicha ocupación tradicional y cuyas oposiciones hayan sido resueltas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y que se niegue de plano el Visto Bueno a las solicitudes que no logren efectuar dicha comprobación.

**ARTÍCULO 4. RESOLVER** que el plan de uso sostenible de los recursos naturales y de desarrollo comunitario, propuesto por la comunidad indígena y aprobado por el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), de conformidad con el artículo 13 de la Ley 72 de 2008 y el artículo 2 de la Ley 37 de 2016, constituirá el instrumento de gestión ambiental específico aplicable a los polígonos traslapados y quedará incorporado de pleno Derecho a las condiciones bajo las cuales la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) adjudique la propiedad colectiva sobre dichos polígonos, sin perjuicio de lo que establezcan el instrumento de creación, el Plan de Manejo y los acuerdos de manejo compartido de las respectivas áreas protegidas, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado panameño y la Ley 1 de 1994 y demás normas concordantes, en el caso de tierras del Patrimonio Forestal del Estado.

**ARTÍCULO 5.** La presente Resolución comenzará a regir a partir de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 4, 18, 32, 41, 46, 118, 119, 120, 127 y 258 de la Constitución Política; artículo 11 del Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribales en los países independientes (Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo), ratificado mediante Decreto de Gabinete 53 de 26 de febrero de 1971; artículos 1, 2, 8, 21 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ratificada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977; artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada mediante Ley 17 de 31 de octubre de 1979; artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), ratificado mediante Ley 2 de 12 de enero de 1995; artículo 3 del Código Civil; artículo 116 del Código Fiscal; artículo 416 del Texto Único del Código Penal; artículos 12 y 62 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994; artículos 47, 50, 51, 92, 93, 94 y 97 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; artículos 34, 35 y 40 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; artículos 3, 4, 10 y 13 de la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008; artículo 10 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; artículos 1 y 2 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015; artículos 1 y 2 de la Ley 37 de 2 de agosto de 2016; y artículo 6 del Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintinueve ( 29 ) días, del mes de noviembre, del año dos mil diecinueve (2019).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**MILCIADES CONCEPCIÓN**  
Ministro de Ambiente



Ministerio de Ambiente  
Resolución No. DM- 0612 -2019  
Fecha 24 de noviembre de 2019  
Página 23 de 23

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
GOBIERNO NACIONAL

**MINISTERIO DE  
AMBIENTE**

**FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

  
Secretario General Fecha: 29 NOV 2019

