



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de enero de 2025
Nota C-007-25

Su Excelencia
FELIPE CHAPMAN
Ministerio de Economía y Finanzas
Ciudad.

Ref: Facultad del Ministerio de Economía y Finanzas, por conducto de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, para tramitar solicitudes de concesiones administrativas, relacionadas con la instalación de Granjas Eólicas Offshore.

Respetado señor Ministro:

Por este medio damos respuesta a la nota MEF-2024-66334, presentada en esta Procuraduría el 5 de diciembre de 2024, a través de la cual el Director de Bienes Patrimoniales del Ministerio a su digno cargo, elevó la siguiente consulta:

“¿Puede el Ministerio de Economía y Finanzas, por conducto de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, con fundamento en el Decreto Ejecutivo N° 34 de 3 de mayo de 1985, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 478 de 11 de noviembre de 2011, tramitar solicitudes de concesiones administrativas relacionadas con la instalación de Granjas Eólicas Offshore, que según el Artículo 1, numeral 3 de la Ley 35 de 1963, deben ser administradas por el Ministerio de Economía y Finanzas, en función de sus competencias, sobre la ocupación de fondo de mar, playas y riber (sic)”

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, el Ministerio de Economía y Finanzas, por conducto de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, tiene facultades para otorgar concesiones administrativas, relacionadas con la instalación de Granjas Eólicas Offshore, con fundamento en el Decreto Ejecutivo N°34 de 3 de mayo de 1985, modificado por el Decreto Ejecutivo N°478 de 11 de noviembre de 2011, y una vez otorgada la concesión, el concesionario deberá solicitar ante Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), la licencia correspondiente para el servicio público de generación de electricidad.

Nuestro criterio se fundamenta, en que antes de la expedición de la Ley No.35 de 29 de enero de 1963, “Por la cual se reglamenta el Artículo 209, Ordinal 1º de la Constitución Política de la República de Panamá”, no existía, reglamento para la utilización de las playas para muelles, astilleros, dársenas y demás, o para balnearios, rampas, piscinas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística; vacío que fue llenado con la referida Ley.

En efecto, los artículos 1, 2, 3, y 5 de la Ley No.35 de 1963, señalan lo siguiente:

“Artículo 1º *Autorízase al Órgano Ejecutivo para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas les permita la ocupación de playas*

¹ El artículo 209 de la Constitución Nacional de 1946, tiene la misma redacción del artículo 258 de la vigente Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

para uso especial, cuando se trata de construcción, instalación o establecimiento de lo siguiente:

1. Muelles, astilleros, dársenas y obras similares;
2. Criaderos de mariscos, salinas y otras obras relacionadas con actividades que redunden en beneficio del público;
3. Para balnearios, rampas, piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turísticas." (Subraya el Despacho).

"Artículo 2º El área de cada concesión no podrá ser mayor de 25,000 metros cuadrados y el término no mayor de 20 años.

Parágrafo: Cuando se trate de suelos de marinas, el Ministerio de Hacienda y Tesoro, previo concepto favorable del Consejo de Gabinete, podrá otorga concesiones de más de veinticinco mil metros cuadrados (25,000m²), siempre y cuando el área sea destinado a la explotación agropecuaria, criadero de mariscos, explotaciones salineras, u otras actividades que redunden en beneficio público o de la economía nacional." (Subrayado es nuestro).²

"Artículo 3º Los concesionarios quedarán obligados a dar al uso público la servidumbre de la obra o construcción, siempre que a juicio del Órgano Ejecutivo deba imponerse tal servidumbre, por requerirlo así los intereses del fisco y la comunidad."

"Artículo 5º En el contrato se incluirá una cláusula que establezca que en virtud del mismo concesionario no adquiere privilegio o monopolio alguno, y que, en consecuencia, cualquier otra persona natural o jurídica puede hacer las mismas construcciones, para explotarlas en competencia, bajo los mismos términos y condiciones que las otorgadas a las anteriores, pero sin derecho a invadir el área dentro de la cual ejercer legítimamente sus actividades el otro concesionario."

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No. 34 de 3 de mayo de 1985, "Por el cual se crea la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro³, establece las funciones de la aludida Dirección, entre ellas las de "Examinar la existencia y ubicación de los Bienes Nacionales" y "Formalizar, levantar y mantener actualizado un inventario descriptivo de los Bienes que componen el Patrimonio del Estado con indicación del Ministerio, Oficina o Entidad Pública donde esté ubicado o adscrito el bien, su valor, función y todos los detalles que permitan su exacta identificación" (Cfr. Artículo primero del citado Decreto Ejecutivo).

Asimismo, el referido Decreto Ejecutivo No.34 de 1985, en su artículo tercero señala que la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, desarrolla sus atribuciones mediante dos fases, una de ellas, es la **Fase de Funcionamiento**, que en el punto B-5 señala la de: "Administrar los Bienes Nacionales de conformidad con lo establecido en los Artículos 8 y 9 del Código Fiscal".

Dichos artículos 8 y 9 del Código Fiscal señalan lo siguiente:

"Artículo 8. La administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Los destinados al uso, o a la prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente, de conformidad con las reglas normativas y de fiscalización que establezca el Órgano Ejecutivo. Cada Ministerio, entidad descentralizada y empresa estatal

² El párrafo fue introducido por la Ley 21 de 16 de febrero de 1974, modificado por la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985.

³ Hoy Ministerio de Economía y Finanzas.

mantendrá un inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad o bajo su administración informará cualquier cambio al Ministerio de Hacienda y Tesoro. ...” (Subraya la Procuraduría).

“Artículo 9. *Si los bienes nacionales no están destinados al uso público o al servicio oficial de alguna dependencia de los Órganos del Estado, el Ministerio de Hacienda y Tesoro los administrará por conducto de una dependencia encargada especialmente del registro y administración de los bienes nacionales.*

En el registro se hará constar el Ministerio o entidad a que corresponde la custodia, conservación y mejoramiento de esos bienes.” (Subraya la Procuraduría).

Sobre lo que se debe entender por Bienes Nacionales, el artículo 258 de la actual Constitución Política de la República, que como ya se ha indicado, mantiene la misma redacción de la Constitución Política de 1946, dispone, que pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

- “1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y las riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y estéreos. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujeto a la reglamentación que establezca la Ley.
2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a todas clases de comunicaciones.
3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y acueductos.
4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.”

Para aprovechar las playas, fondo del mar y aguas territoriales como fuentes de generación de energía, se debe tener en cuenta que, la Ley No.6 de 3 de febrero de 1997, “*Por el cual se dicta el marco regulatorio e institucional de la prestación del servicio público de electricidad*”, en su artículo 1 del Texto Único ordenado por la Ley No.194 de 2020 señala que: “esta Ley establece el régimen a las cuales se sujetarán las actividades de *generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, destinada a la prestación del servicio público de electricidad*, así como las actividades normativas y de coordinación consistentes en la planificación de expansión, operación integrada del sistema intercontinental nacional, regulación económica y fiscalización”, y el numeral 21 del artículo 9 del citado Texto Único, señalan que corresponde a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), otorgar las licencias para la construcción y explotación de centrales de generación eléctrica que no están sujetas al régimen de concesión, pero la concesión del uso de las playas y el fondo marino no le corresponde a esta entidad, sino al Ministerio de Economía y Finanzas, por conducto de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado. .

Como se puede apreciar, la administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, y los destinados al uso o a la prestación de un servicio público, serán administrados por el Ministerio y/o entidad correspondiente, si no están sujetos a concesión, de conformidad con las reglas normativas y de fiscalización que establezca el Órgano Ejecutivo. En esta línea, la Ley No.35 de 1963, le dio competencia al Órgano Ejecutivo, para que dicho Ministerio, mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas, les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de construcción, instalación o establecimientos en los muelles, astilleros y otras obras similares; criaderos de mariscos, salinas y otras obras relacionadas que redundan en beneficio público, y el artículo 2 de esta Ley No.35, como quedó modificado por la Ley No.20 de 1985, establece que si el área ha concesionar es para una actividad que redundará en beneficio público o de la economía nacional, entonces dicha área, puede tener una cabida superficial mayor de 25,000m².

Con respecto a esto último, es decir, la frase: "que redunden en beneficio público o de la economía nacional", observamos que la consulta señala, que la concesión tiene por objeto "realizar estudios de viabilidad para la instalación de un Parque Eólico Offshore, con una capacidad de generación de hasta 500 MW, basado en la Ley No.35 de 1963 y sus modificaciones", que se va realizar en dos fases o etapas, la primera etapa, que es para la explotación y estudio del área concedida, que tendrá una inversión aproximada de 100 millones de dólares; y la segunda etapa, donde se hará la construcción, operación y mantenimiento del parque eólico, cuya inversión sería de aproximadamente 1,000 millones de dólares, etapas éstas que en definitiva redundarán en beneficio público y lógicamente tendrán cierto impacto en la economía nacional, ya que deberán contar mano de obra nacional.

En este sentido, de concedérsele el uso del área a la empresa solicitante, previo concepto favorable del Consejo de Gabinete, deberá solicitar la licencia correspondiente ante la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), ya que esta entidad es el ente rector de los servicios públicos de electricidad en Panamá.

En mérito de lo antes expuesto, ratificamos que la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, el Ministerio de Economía y Finanzas, por conducto de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, tiene facultades para otorgar concesiones administrativas relacionadas con la instalación de Granjas Eólicas Offshore con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.34 de 3 de mayo de 1985, modificado por el Decreto Ejecutivo No.478 de 11 de noviembre de 2011, previo el informe favorable del Consejo de Gabinete una vez otorgada la concesión, el concesionario deberá solicitar a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos la licencia correspondiente para prestar el servicio público de generación de electricidad, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Único de la Ley No.26 de 29 de enero de 1996, "Por el cual se crea el ente regulador de los servicios públicos", ordenado sistemáticamente por el Decreto Ejecutivo No.143 de 29 de septiembre de 1997; el artículo 50 de la Ley No.6 de 1997, y los artículos del Capítulo II de la Ley No.44 de 15 de abril de 2011, "Que establece el régimen de incentivos para el fomento de la construcción explotación de Centrales Eólicas destinadas a la prestación del servicio público de electricidad."

De esta manera, dejamos expuesta nuestra opinión, expresándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

GVdeA/gac
C-261-24



c.c. Licenciado

Reggie A. Moreno
Director de Bienes Patrimoniales