



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de julio de 2021
C-101-21

Licenciado

Fernán Luis Adames Espino

Jefe de Asesoría Legal del Despacho Superior
Ministerio de Economía y Finanzas.
Ciudad.

Ref: Ámbito de competencia de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) en la asignación de uso y administración de Bienes Nacionales.

Licenciado Adames:

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir como consejero jurídico de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso concreto, me dirijo a usted a fin de dar respuesta a su Nota MEF-2021-36501, de 23 de junio de 2021, por la cual consulta si “¿De acuerdo a la Ley 59 de 8 de octubre (sic), la ANATI tiene dentro de su marco de competencia la función de asignar en uso y administración Bienes Nacionales?”.

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración, respecto del tema consultado, es que a la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, le corresponde privativamente la función de asignar en uso o administración bienes nacionales, de acuerdo a lo que señala el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley No. 59 de 8 de octubre de 2010, toda vez que dicha función, no le fue expresamente asignada a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) mediante la citada Ley; aunado a que la Dirección de Bienes Patrimoniales, mantuvo todas las prerrogativas, potestades y funciones con las cuales contaba previamente a la entrada en vigencia de la referida normativa, con la cual se crea la ANATI.

II. Fundamento de la Procuraduría.

En atención a quien sea su titular, los bienes se clasifican en bienes de propiedad del Estado, bienes de propiedad del Municipio y bienes de propiedad de los particulares. Desde este punto de vista, del carácter o fin con que estos bienes se posean, se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, que es una sub clasificación de las cosas apropiables, susceptibles de dominio, que se refiere a los bienes del Estado y del Municipio, excluyendo los de los particulares.

En nuestra legislación, los bienes de dominio público se determinan por su destino, que puede ser el uso público, algún servicio público, el fomento de la riqueza nacional u obras de defensa del territorio, como lo señala el artículo 329, ordinales 1 y 2 del Código Civil y están sometidos a las normas del Derecho Público.

Los bienes del Estado se clasifican en bienes del Estado de dominio público y bienes del Estado de dominios privados o patrimoniales. Los primeros son los que tienen por titular al Estado destinado al uso y servicio público y sometido a un régimen especial de derecho público; los otros, son los que constituyen un verdadero derecho de propiedad que posee el Estado, en condiciones similares al derecho de propiedad de los particulares, aunque no en forma absoluta.

Al respecto, en el artículo 257 de la Constitución Política aparecen todos los bienes que pertenecen al Estado, incluyendo los de dominio público, como los de dominio privado:

“Artículo 257. Pertenecen al Estado:

1. Los bienes existentes en el territorio que pertenecían a la República de Colombia.
2. Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá.
3. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá.
4. Las tierras baldías o indultadas.
5. Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas...
6. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase ...
7. Los monumentos históricos, documentos y otros bienes que son testimonio del pasado de la Nación. ...
8. Los sitios y objetos arqueológicos, cuya explotación, estudio y rescate serán regulados por la Ley.”

Por su parte, el artículo 258 de la misma excerta constitucional describe los bienes de uso público, señalando que los mismos no pueden ser objeto de propiedad privada, entre ellos, el mar territorial, y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y estero; las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones; las tierras y las aguas destinadas, o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos; el espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial; y los demás bienes que la Ley defina como de uso público.

Con respecto a los bienes nacionales, el artículo 3 del Código Fiscal señala que son: “además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 258 y 259, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular.”¹

La administración de estos bienes corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, pero 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, y cada Ministerio, entidad descentralizada y empresa estatal mantendrá un inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad o bajo su administración e informará cualquier cambio al Ministerio de Economía y Finanzas, según lo menciona el artículo 8 del Código Fiscal.

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 Economía y Finanzas los administrará por conducto de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado.**

¹ Corresponden a los artículos 257 y 258 de la Constitución Política de 1972.

En el registro se hará constar el ministerio o entidad gubernamental, a quien corresponde la custodia, conservación y mejoramiento de dichos bienes.

Ahora bien, sobre el particular tenemos que tener en cuenta que mediante la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998, se creó el Ministerio de Economía y Finanzas, que en el Acápite D, numeral 3 de su artículo 2, señaló en materia de administración pública, la función de: “Administrar, conservar y vigilar todos los bienes que pertenecen a la República, con excepción de aquellos bienes cuya administración esté atribuida expresamente a otros ministerios o entidades del sector descentralizado”, aspectos que se llevan a cabo por la Dirección de Bienes Patrimoniales de ese ministerio, al señalarlo así el Decreto Ejecutivo N° 478 de 11 de noviembre de 2011, que modificó el Decreto Ejecutivo N° 34 de 3 de mayo de 1985, mediante el cual se creó la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, como una Unidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, encargada del registro, conservación, evaluación y control de los bienes muebles e inmuebles estatales y aquellos que por ley especial se le confiera su administración a dicho ministerio.

No obstante, hay que señalar que al entrar en vigencia la Ley No. 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras, y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, y dicta otras disposiciones” el Decreto Ejecutivo No. 34 de 3 de mayo de 1985 (antes de su modificación) señalaba en su Acápite B de su artículo tercero “**FASE DE FUNCIONAMIENTO**” que una de sus funciones era la de: “8.5- Administrar los Bienes Nacionales de conformidad a lo establecido en los artículos 8 y 9 del Código Fiscal”, y estos artículos disponen:

“**Artículo 8.** La administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro². 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 mantendrá un inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad o bajo su administración e informará cualquier cambio al Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro mantendrá un registro de todos los bienes muebles o inmuebles de propiedad de las entidades estatales, incluyendo los de los Municipios. La Contraloría General de la República ejercerá sobre los bienes nacionales la atribución fiscalizadora que le es privativa de conformidad con la Constitución y las leyes.

PARÁGRAFO. Las entidades públicas tendrán un término de nueve (9) meses para completar el referido inventario y remitir copia del mismo al Ministerio de Hacienda y Tesoro, a partir de la vigencia de este Decreto.”

“**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.

² Léase Ministerio de Economía y Finanzas

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

Ahora bien, la Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010, señala en su artículo 1, que esta Autoridad es la *“única entidad competente del Estado, para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientemente que sean de propiedad privada o propiedad estatal, municipal o nacional, bienes de uso de dominio público, así como de las tierras indígenas o colectivas, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materia o bienes”*.

En este orden de ideas, a pesar de todo lo anteriormente señalado, corresponde observar igualmente lo que establece el artículo 3 de la Ley N° 59 de 2010 al referirse a la integración de sus funciones, en los siguientes términos:

“Artículo 3. La Autoridad integrará e incorporará para sí todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por la ley a la Dirección General de Catastro de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario al Programa Nacional de Administración de Tierras del Ministerio de Economía y Finanzas y al Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia del Ministerio de Obras Públicas.

No obstante, el Departamento de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Finanza quedará adscrito legal y funcionalmente a este Ministerio y mantendrá las funciones, potestades y prerrogativas existentes al momento de la entrada en vigencia de esta Ley.

Para todos los efectos, se entenderá que la Autoridad se subroga todas las funciones, deberes, potestades y demás que por ley se encuentren consignadas a las instituciones antes descritas”.

Por otro lado, el artículo 6 ibídem dispone que:

“Artículo 6. La Autoridad se constituye en la única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, transmisión y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad privada. En cumplimiento de sus funciones la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y **respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos.**”

Así las cosas y en una correcta hermenéutica legal, tenemos que la ANATI tiene competencia para administrar, custodiar, reglamentar, adjudicar, avaluar, ordenar el catastro, reconocer la posesión, transmitir y titular **todos los bienes inmuebles, respetando la competencia de otras entidades del Estado, como las tiene el Ministerio de Economía y Finanzas.**

Sobre lo anterior, resulta importante traer a colación el fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia del 9 de julio de 2020, cuando dijo:

“... ”

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 establece que la ANATI será la única titular y autoridad competente, y por tanto, tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles, estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos y patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, *con excepción de aquellos cuyo uso de administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.*

Dentro del contexto que antecede consta dentro del proceso administrativo de la solicitud de adjudicación y titulación iniciado por el señor John Almillátegui, llevado en la ANATI, que el incidente de nulidad por falta de competencia fue interpuesto por el MEF bajo el fundamento de que mediante Auto No. 111 de 1 de abril de 2004, el Juzgado Cuarto Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, dispuso la inscripción, a favor del Estado, debidamente representado por el Ministerio de Economía Finanzas, de una serie de propiedades comisadas al señor Manuel Antonio Noriega, como autor de delitos de Corrupción de Servidores Públicos y Aprovechamiento de Cosas Provenientes del Delito, entre ellas, la Finca No. 5837, código de ubicación 2107, en el corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, sobre la cual el señor John Almillátegui ha presentado solicitud de adjudicación de dos globos de terreno. Por consiguiente, la autoridad demandada dispuso, mediante Providencia No. 191 de 9 de noviembre de 2016, solicitar al Registro Público de Panamá, que certificara el estado de la Finca en relación a la información solicitada.

Por tanto, existen suficientes elementos que constatan que la actuación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no ha desatendido la garantía de la motivación adecuada del acto administrativo, no infringiéndose así el debido proceso administrativo, toda vez que actuó con apego a la Ley, al resolver rechazar la solicitud de adjudicación y titulación promovida por John Abel Almillátegui Racey, porque los bienes inmuebles requeridos en adjudicación, en atención a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, **se encuentran bajo la administración de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por mandato judicial, por lo que es el organismo competente para decidir su adjudicación,** (Subrayado nuestro)

En este sentido y, de acuerdo a lo que dispone el numeral 6 del artículo 7 de la Ley No. 59 de 8 de octubre de 2010, entre las funciones de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras está la de “Administrar y reglamentar el uso de los bienes de uso de dominio público y decretar la constitución, existencia, afectación y desafectación de los bienes de dominio público, cuando sea permitido por la ley y no corresponda a otras entidades por leyes”, sin embargo no la de asignar en uso o administración tierras nacionales.

Por todo lo anterior, se reitera que, la opinión de esta Procuraduría es que a la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas le corresponde privativamente la función de asignar en uso o administración bienes nacionales, de acuerdo a lo que señala el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley No. 59 de 8 de octubre de 2010, toda vez que dicha función, no le fue expresamente asignada a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) mediante la citada Ley, aunado a que la Dirección de Bienes Patrimoniales, mantuvo todas las prerrogativas, potestades y funciones con las cuales contaba previamente a la entrada en vigencia de la referida normativa, con la cual se crea la ANATI.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac