

Panamá, 9 de febrero de 2026

Nota C-021-26

Señor Ministro:

Ref.: Trámite de las solicitudes de concesiones administrativas en el terreno insular del Archipiélago de Las Perlas conforme a la Ley 35 de 1963.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la Nota MEF-2026-3769 de 20 de enero de 2026 y recibida en esta Procuraduría el día 23 del mismo mes y año, memorial a través del cual, eleva consulta en los siguientes términos: *“¿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 ocupación de Terreno Insular, cuya ubicación corresponde al Archipiélago de Las Perlas, basado en la Ley 35 de 1963 y sus modificaciones?”*

Con el fin de establecer la competencia de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado en las concesiones administrativas de que trata la consulta, esta Procuraduría considera prudente iniciar indicando las clases de bienes que mantiene el Estado, atendiendo al carácter o fin que posean.

Así las cosas, conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 258 de nuestra Carta Magna, son de uso público y por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada, “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 esteros.” Estos bienes conforme al mismo cuerpo legal, serán de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la ley.

De igual forma, el Código Civil en lo referente a los bienes de propiedad del Estado, en su artículo 330 señala que todos aquellos bienes que no sean destinados al uso público o estén destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, tienen el carácter de propiedad privada.

Es decir, los bienes del Estado pueden ser de dominio público o privado, constituyendo en

Su Excelencia

Felipe Chapman

Ministro de Economía y Finanzas

Ciudad.

su totalidad...

su totalidad, los bienes nacionales que, conforme al artículo 3 del Código Fiscal son: *“además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público según los enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209, 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

En lo relativo a la naturaleza de los territorios insulares, los mismos eran considerados anteriormente bienes de dominio público. Con la promulgación de la Ley 23 de 21 de abril de 2009² los territorios insulares fueron declarados, áreas de desarrollo especial y se reglamentó una titulación masiva de derechos posesorios.

Siendo consideración de esta Procuraduría que, los terrenos insulares son bienes nacionales y, de no estar en algunas de las excepciones de que trata el artículo 5 de la Ley 23 de 2009, pueden ser objeto de derecho posesorio o concesión.

La administración de estos bienes nacionales según el artículo 8 del Código Fiscal, corresponderá al Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado³. Así mismo, el artículo 9 del Código Fiscal patrio, señala que, en el evento de no estar los bienes nacionales, destinados al uso público o al servicio oficial de una 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.

Por lo que, fundamentados en las normas que anteceden, mediante Decreto N° 34 de 3 de mayo de 1985 se crea la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, normativa que en su artículo 3 señala entre las funciones de esta dependencia, la administración de los bienes del Estado.⁴

Por otro lado, en lo concerniente a la duda que surge en la entidad que usted dirige, sobre la competencia que mantiene la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, debido a la naturaleza de los bienes a administrar, ya esta Procuraduría se ha pronunciado sobre el particular⁵, opinión legal que mantenemos conforme a los lineamientos que siguen.

Mediante Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010, se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) e integra las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por ley a la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio

de Economía...

¹ Ley N° 8 de 27 de enero de 1956. Reformada por la Ley 33 de 2010 y la Ley 31 de 2011. Gaceta Oficial N°12,995 de 29 de junio de 1956.

² Ley 23 de 21 de abril de 2009 “Que declara el territorio insular área de desarrollo especial...”Gaceta Oficial Digital 26267 de 23 de abril de 2010.

³ Decreto Ejecutivo N°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 Tesoro.” G.O 20,311 de 23 de mayo de 1985.

⁴ Mediante Resuelto N°26 de 24 de febrero de 2011, se estableció que el Decreto Ejecutivo N°34 de 3 de mayo de 1985 quedaba tal y como se encontraba previo a la vigencia del Resuelto N°101 de 2 de julio de 1999.

⁵ Consultas C-099-17 de 22 de noviembre de 2017 y C-101-21 de 22 de julio de 2021.

de Economía y Finanzas, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) del Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia.

Sin embargo, el párrafo segundo del artículo 3 de la Ley N°59 de 2010, establece de manera diáfana que, el Departamento de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, queda adscrito legal y funcionalmente a este ministerio y “mantendrá todas las funciones, potestades y prerrogativas existentes al momento de la entrada en vigencia de esta Ley.”

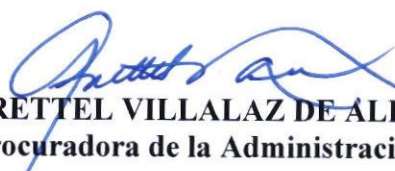
Aunado a lo ya expuesto, el numeral 5 del artículo 4 de la citada Ley 59 de 2010, hace hincapié en que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) tendrá como uno de sus objetivos principales “administrar y reglamentar el uso de los bienes de uso o dominio público, cuya competencia no corresponda a otras entidades por ley.” Así mismo, el artículo 6 *ibídem* señala que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, es 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 objeto de la Ley 59 de 2010, pero respetará las competencias de otras entidades del Estado.

Por lo que, en una correcta hermenéutica legal, podemos deducir que, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), tiene competencia para administrar, custodiar, adjudicar, avaluar, titular, todos los bienes inmuebles, respetando a su vez, las competencias que tengan otras entidades del Estado, como en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado.

Por las razones señaladas, esta Procuraduría reitera su opinión en el sentido que corresponde a la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, la función privativa de asignar en uso o administración, los bienes nacionales de los que trata los artículos 8 y 9 del Código Fiscal patrio.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, señalándole que la orientación vertida por este Despacho, no constituye un pronunciamiento de fondo ni reviste carácter vinculante en cuanto lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



c.c. Reggie A. Moreno
Director de Bienes Patrimoniales del Estado

GVdeA/jkp
C-013-26