



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 29 de mayo de 2026  
Nota C-080-26

Señor Administrador:

Ref.: Inscripción de fondos de mar rellenados en el área de Amador, aun cuando estos se encuentran bajo concesión administrativa con contratos vigentes.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con el respeto acostumbrado, con motivo de su Nota ADM-0350-03-2026-DGPIMA-DECON, recibida el día 12 de marzo de 2026, por cuyo conducto consulta si "*el Ministerio de Economía y Finanzas - Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR), puede gestionar la inscripción de fondos de mar rellenados en el área de Amador, aun cuando estos se encuentran bajo concesión administrativa con contratos vigentes, regulado a la luz de las normas y reglamentos que nos brindan las competencia, siendo ambas entidades representantes del Estado*" y si "*el Municipio de Panamá debe exigir número de finca para la aprobación de planos y la asignación de uso de suelo, cuando la infraestructura se desarrollará sobre fondo de mar rellenado*".

Esta Procuraduría, luego de leída y analizada la materia objeto de su escrito petitorio, estima necesario referirse al contenido del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en concordancia con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Ingeniero  
**LUIS ROQUEBERT V.**  
Administrador de la  
Autoridad Marítima de Panamá  
Ciudad.

*Se desprende...*

Se desprende así, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Establecida dicha premisa, resulta pertinente mantenerse en el Texto Fundamental, acudiendo a su artículo 3, que determina a la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo como parte del territorio nacional, y al numeral 4 de su artículo 258, que estipula el lecho marino (o fondo de mar) como perteneciente al Estado y carácter de uso público, razón por la cual no es susceptible de apropiación privada.

En concordancia, el artículo 329, numeral 1, del Código Civil, señala que los bienes de dominio público son aquellos destinados al uso público, como ríos, riberas, radas y otros análogos; en tanto que el artículo 331 *ibídem*, distingue entre bienes de uso público (artículo 333) y bienes patrimoniales (artículo 334).

En ese orden de ideas, el artículo 332 del Código Civil permite que "*los bienes de dominio público y de uso público..., cuando dejan de estar destinados al uso general..., pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado*". Sobre la materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 26 de diciembre de 2017, ha exteriorizado que:

"... los bienes de dominio público por su propia naturaleza y en razón de su esencia se encuentran sometidos a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e indisponibilidad, de ahí que la titularidad de los mismos esté en cabeza del Estado y no pueda traspasarse a particulares. Empero, también es cierto que si el bien demanial pierde o sufre una transformación natural o artificial sobre el atributo que cubría el dominio público (art. 364 del Código Civil), el Estado bien puede acceder a su desafectación de acuerdo a lo que disponga la ley, previa constatación de que las nuevas características del bien no son aptas para los fines que tenía reservado y mediante la verificación de que el bien no es requerido para el mismo u otros fines, usos o servicios públicos.

...

...así como el texto constitucional establece expresamente los bienes que hacen parte del dominio público, el mismo ordenamiento superior al distinguir los tipos de bienes públicos y sus usos, establece también lo concerniente a su enajenación y reservas legales que remiten al derecho positivo en su conjunto para comprender el alcance de la protección del dominio público y la posibilidad que cabe de desafectación.

Sin embargo, en el caso de una transformación artificial, es decir, cuando sea consecuencia del designio del ser humano, ha de tenerse en cuenta, además, que la transformación por sí misma, en menoscabo de los fines o esencialidades que justificaban la categorización constitucional como bienes de dominio público, no encuentra resguardo constitucional ni sustento normativo en la Carta Magna que permita desafectar así porque si un bien de esta esencia o naturaleza.

*En efecto...*

En efecto, puede observarse que la Constitución diferencia entre bienes del Estado de dominio público (art. 258) y bienes patrimoniales del Estado (art. 257); establece las vías para su uso y explotación por el Estado y personas particulares (art. 257 numerales 5 y 6 y art. 258 numeral 1 en concordancia con el art. 259); dispone que la utilización y explotación de tales bienes debe darse bajo criterios ambientalmente racionales (art. 120) y conforme al bienestar social y el interés público (art. 259); establece que la afectación de los bienes nacionales al uso público será por Ley (art. 159 numeral 9 y 258 numeral 5); distingue cuál es la autoridad competente para acordar la enajenación de estos bienes (art. 200 numeral 3) y bajo qué condiciones (art.32 y 266); y contempla una reserva legal a efecto de que la enajenación de bienes estatales se realice según lo determina la Ley (art. 200 numeral 3).

Como se ha dicho, el artículo 258 del Texto Fundamental enlista los bienes que en razón de sus características y finalidades están dentro de la categoría de bienes del dominio estatal y que, por tanto, se encuentran fuera del tráfico del comercio. Estos bienes al cumplir unos fines públicos, es decir, como señala el artículo 329 del Código Civil, al estar destinados al uso público, a la prestación de un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, sólo pueden ser objeto de uso y/o explotación por el Estado o por entes privados a través de las técnicas que contempla Ley (concesión, etc.).

..."

(Lo subrayado es del Despacho)

Teniendo presente la naturaleza de los rellenos del fondo marino, resulta oportuno acotar que, en atención a lo dispuesto en los artículos 8 y 28 del Código Fiscal, **lo concerniente a la enajenación y arrendamiento de los bienes naciones compete al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, estableciendo la salvedad que aquellos bienes nacionales destinados al uso o prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente. El artículo 14 ibídem establece que son bienes nacionales las minas, salinas y fuentes de sal, de hidrocarburos, aguas minerales naturales, productos naturales análogos, huacas indígenas, baldíos y bosques, bienes inadjudicables y de uso o dominio público.

Agrega dicha excerta fiscal que "*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*" (artículo 9), y "*que el Ministerio de Economía y Finanzas deberá examinar la existencia de los bienes nacionales y cerciorarse de ella donde quiera que éstos se encuentren, así como del uso de los mismos y del cuidado que sobre ellos ejerzan los funcionarios, empleados o agentes del Estado que los administran*" (artículo 12).

En lo que respecta a la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR)**, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas<sup>1</sup>, sus funciones y atribuciones están establecidas en el Decreto No.67 de 25 de

mayo de...

---

<sup>1</sup> Cfr. artículo 46 de la Ley No.5 de 25 de febrero de 1993, según fue modificado por la Ley No.7 de 7 de marzo de 1995, y la Resolución de Gabinete No.108 de 27 de diciembre de 2005.

mayo de 2006; conforme la cual tiene funciones de "*Promover el desarrollo económico de los Bienes Revertidos de modo tal que se obtenga el óptimo aprovechamiento de sus recursos, el incremento de la inversión y el máximo beneficio para toda la República*" (art.3, n.1), y "*Coordinar sus actividades con el organismo administrador del Canal de Panamá, con la Autoridad Marítima de Panamá, la Zona Libre de Colón y el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente)*<sup>2</sup> y con cualquier otra entidad que se establezca en el futuro, para armonizar el desarrollo de los Bienes Revertidos con el funcionamiento del Canal de Panamá" (art.3, n.4) (Lo subrayado es del Despacho); siendo claro así que, a la luz del Decreto Ejecutivo No.67 de 2006, **corresponde a la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos aunar esfuerzos con aquellas instituciones que tengan competencias concurrentes respecto a la gestión de los bienes revertidos (entre ellas, la Autoridad Marítima de Panamá)**, con la finalidad de incorporar los bienes revertidos al desarrollo nacional, de manera alineada con una política de complementariedad económica con el funcionamiento del Canal de Panamá.

Tal deber de coordinación y colaboración, según el numeral 6 del artículo 3 del Decreto No.67 de 25 de mayo de 2006, se extiende asimismo a "*... las entidades estatales y con los municipios que tengan jurisdicción en el Área del Canal para que, en el ejercicio de sus atribuciones, se adecuen al Plan General de Usos del Suelo para el Área y Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*", lo cual deberá ejecutarse "*...cumpliendo con las disposiciones constitucionales y legales vigentes, que rigen la administración de bienes y fondos públicos, al igual que la política de transparencia gubernamental y la fiscalización de la Contraloría General de la República*, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.67 de 2006. (Lo subrayado es del Despacho)

Es dable colegir que, **en sus actuaciones relacionadas con la administración de los bienes revertidos**, en general como parte de la Administración Pública, en particular como parte del Ministerio de Economía y Finanzas, **la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos está sujeta a la normativa constitucional y legal vigente, por lo que le corresponde respetar los distintos contratos suscritos por el Estado, a través de las entidades competentes**, en concordancia con su función de promover el desarrollo económico de los Bienes Revertidos, **la cual ha de ejercer de manera coordinada con aquellas instituciones que tengan competencias concurrentes en la gestión de los bienes revertidos, entre ellas la Autoridad Marítima de Panamá.**

Con referencia a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, creada mediante el artículo 1 de la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010, ésta es la "*única entidad competente del Estado para regular y asesorar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientemente de que sean de propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, bienes de uso o dominio públicos, así como de las tierras indígenas o colectivas, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes*".

Por tanto, la asignación en uso y la administración de los bienes inmuebles de uso o dominio público es una competencia legalmente atribuida a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI). Según consta en el numeral 5 del artículo 4 de la Ley No.59 de 2010, esta entidad estatal tiene el objetivo

*principal de...*

---

<sup>2</sup> Ley No.8 de 25 de marzo de 2015.

principal de administrar y reglamentar los bienes de uso o dominio público, cuya competencia no corresponda a otras entidades por Ley.

En ese sentido, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), conforme el procedimiento para la asignación de bienes inmuebles de uso o dominio público<sup>3</sup>, dictó la **Resolución No.ADMG-674-2025 de 27 de octubre de 2025**, "*Por medio de la cual se constituye en Finca a favor de LA NACIÓN, un Globo de Terreno, Baldío Nacional, con una superficie de siete hectáreas más seis mil novecientos ochenta y nueve con ochenta y tres decímetros cuadrados (7 Ha + 6,989.83 m<sup>2</sup>), propiedad de LA NACIÓN, ubicado en Amador, distrito de Panamá, provincia de Panamá, y a su vez la otorga en Uso y Administración a favor del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Unidad Administrativa de Bienes Revertidos*", debidamente publicada en la Gaceta Oficial No.30419 de 5 de diciembre de 2025; por lo que goza de presunción de legalidad, al tenor de los artículos 15 del Código Civil y 46 de la Ley No.38 de 2000.

En ese mismo discurrir, es oportuno resaltar que, dicha Resolución No.ADMG-674-2025 fue presentada ante el Registro Público de Panamá, e inscrita el día 28 de octubre de 2025, dando origen al **Folio Real No.30517875**, asiento 1, con código de ubicación 8720, **a favor de LA NACIÓN**, con la siguiente anotación:

"Contenido de la Nota: Advertir que la finca objeto de la presente asignación se destina exclusivamente para fines de administración, control y desarrollo de proyectos de aprovechamiento y gestión de Bienes Revertidos, bajo responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas - Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR).

En consecuencia, queda prohibido conferirle un uso distinto al aquí señalado, así como realizar actos de disposición, transferencia o cesión a terceros sin la debida autorización expresa de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

De verificarse el incumplimiento de esta condición o la utilización del bien para fines distintos a los establecidos, se dejará sin efecto la presente asignación de uso y administración, retornando el bien al dominio público y control pleno del Estado.

Asimismo, se hace constar que la finca resultante no podrá ser objeto de apropiación privada, toda vez que, según se desprende de nota incorporada en el plano aprobado, los polígonos correspondientes se encuentran ubicados en una zona identificada como relleno de fondo de mar."

(Lo subrayado es del Despacho)

Dada la efectiva constitución del **Folio Real No.30517875**, código de ubicación 8720, a favor de **LA NACIÓN**<sup>4</sup>, se está en presencia de un hecho materializado, sujeto a los principios del Código Civil, entre otros, aquellos rigores contenidos en los artículos 1762 (de la Buena fe) y 1767 (la Seguridad Registral), los cuales respectivamente declaran: "*La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que*

*sean nulos...*

<sup>3</sup> Cfr. Resolución No.ADMG-003-2011 de 25 de enero de 2011 de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

<sup>4</sup> Cfr. artículo 258 de la Constitución Política.

sean nulos o anulables conforme la ley. Sin embargo, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos, no se invalidarán en cuanto a tercero, aunque después se anule el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito o de causas implícitas o de causas que aunque explícitas no consten en el Registro", y que "Inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito". (Lo subrayado es del Despacho)

Ahora bien, antes de abordar lo concerniente a los bienes que dados en concesión, es necesario destacar que la **Autoridad Marítima de Panamá**, fue creada por el Decreto Ley No.7 de 10 de febrero de 1998, **con todos los derechos y privilegios que garantice su condición de autoridad suprema para la ejecución de la estrategia marítima nacional, incluyendo la atribución de otorgar concesiones** (Cfr. artículos 1 y 5.5). En ejercicio de ello, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, vía la Resolución J.D. No.010-2019 de 27 de marzo de 2019<sup>5</sup>, aprobó el "Reglamento para otorgar Concesiones".

Así las cosas, vale señalar que el término concesión, para los efectos de la presente consulta, se encuentra regulado en el numeral 20 del artículo 5 de la **Ley No.56 de 6 de agosto de 2008**, "General de Puertos de Panamá", que la define como "Acto administrativo por el cual la Autoridad Marítima de Panamá confiere a las personas naturales o jurídicas, de Derecho Público o Privado, el derecho a prestar un servicio público o a explotar temporalmente un bien de propiedad del Estado, a cambio de una contraprestación económica en materias de su competencia" (Lo subrayado es del Despacho).

En similar sentido, el artículo 29 de la Ley No.56 de 2008 dispone "El Estado mantendrá el dominio sobre los bienes objeto de las concesiones. En consecuencia, no se otorgará sobre dichos bienes ninguna facultad de disposición o enajenación, sino únicamente las de uso y explotación, con las limitaciones previstas en la ley y en el respectivo contrato. Del mismo modo, el concesionario no podrá reclamar ni obtener título constitutivo de dominio sobre las mejoras construidas sobre las áreas o bienes dados en concesión..." (Lo subrayado es del Despacho).

Mientras que el artículo 39 de la Ley No.56 de 2008, señala que "Al finalizar la concesión de un puerto determinado por cualquier causa, pasarán a formar parte del patrimonio de la Autoridad Marítima de Panamá, sin necesidad de reconocimiento previo ni pago de indemnización alguna, las estructuras construidas sobre los bienes inmuebles incluidos en la concesión, así como los bienes muebles que se encuentren dentro del recinto y que no puedan ser retirados sin ocasionar su menoscabo o detrimento" (Lo subrayado es del Despacho).

De las normas jurídicas *ut supra*, se extrae, con meridiana claridad, en relación con la **estrategia marítima nacional, que la Autoridad Marítima de Panamá tiene la facultad de otorgar en concesión la explotación de áreas o bienes, los cuales pertenecen a LA NACIÓN, quien conserva su dominio, y no permite que ni el inmueble, ni sus mejoras, puedan ser propiedad del concesionario.**

*En adición...*

---

<sup>5</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.28763-A de 29 de abril de 2019.

En adición, la Ley No.56 de 2008, autoriza que la Autoridad Marítima de Panamá delimite el "área territorial en la cual el concesionario puede ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contractuales" (artículo 41, numeral 5) y especifica que "los concesionarios ejercerán sus derechos en el área de concesión y conforme a los términos acordados, sin perjuicio de las facultades y atribuciones que les corresponden a... las demás instituciones del Estado, en virtud de disposiciones nacionales o internacionales..." (artículo 50).

De esta forma, una vez refrendado el contrato de concesión, el mismo nace a la vida jurídica, y conjuntamente con ello surgen derechos y obligaciones para las partes, de acuerdo a lo pactado y la normativa aplicable. Al respecto, merece especial atención el derecho del concesionario a explotar el bien inmueble dado en concesión para la realización de actividades marítimas, de conformidad con las normas y estipulaciones contractuales y la obligación del Estado, por conducto de la Autoridad Marítima de Panamá, de cumplir el contrato de concesión, y, ejercer sus facultades respecto de los bienes y las actividades objeto de la concesión.

A tales efectos, en cumplimiento de los artículos 13 y 31 de la Ley No.56 de 2008, la **Autoridad Marítima de Panamá ejercerá sus facultades respecto de las actividades portuarias y Servicios Marítimos Auxiliares, mantendrá un rol rector, supervisor y principalmente facilitador del ejercicio de los derechos otorgados, a fin de lograr el máximo desarrollo del sector portuario, y deberá garantizar al concesionario el uso exclusivo del bien inmueble dado en concesión.**

Así, *con respecto a su primera interrogante*, en virtud del recorrido jurídico precedente y ante la manifiesta participación de diversas entidades nacionales –*Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y Dirección General del Registro Público*–, en el cumplimiento de los procedimientos y formalidades establecidas, este Despacho considera en una correcta hermenéutica jurídica, que el Ministerio de Economía y Finanzas **sí dispone de la capacidad legal para gestionar la inscripción de fondos de mar rellenados en el área de Amador, aun cuando estos se encuentran bajo concesión administrativa con contratos vigentes.**

Sin perjuicio de lo anterior, la **Autoridad Marítima de Panamá es la máxima autoridad administrativa nacional en cuanto a la ejecución de la estrategia marítima nacional**, por lo que compete al Ministerio de Economía y Finanzas - Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, como parte de la Administración Pública, aunar los esfuerzos tanto con la Autoridad Marítima de Panamá, como con otras instituciones que tengan competencias concurrentes respecto a la gestión de los bienes revertidos, en favor del desarrollo nacional, correspondiendo respetar los distintos contratos suscritos por el Estado, a través de las entidades otorgantes, sin exclusión.

En lo relativo a su segunda interrogante, en torno a si debe el Municipio de Panamá exigir número de finca para la aprobación de planos y asignación de uso de suelo, cuando la infraestructura se desarrollará sobre fondo de mar rellenado, se observa que la Resolución No.ADMG-003-2011 de 25 de enero de 2011, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), contempla que la asignación en uso y administración de bienes de dominio público puede recaer sobre un área de terreno a segregarse o sobre una finca, y que va acompañada de un plano aprobado por la Dirección Nacional de Mensura

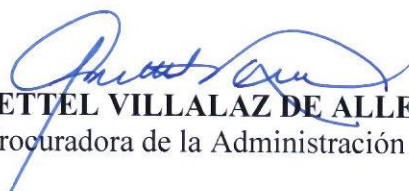
Mensura Catastral, razón por la cual se deduce que toda finca, nace con su correlativo plano, con su ubicación, superficie, medidas, linderos y demás información requerida.

Para finalizar, resulta pertinente agregar que, el artículo 8 del Acuerdo No.137 de 22 de septiembre de 2015, "Por el cual se dicta el procedimiento para el trámite de las solicitudes o modificaciones de los planes de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano en el Distrito de Panamá", del Concejo de Panamá, exige que el memorial este acompañado de la "*ubicación del lugar, zona o área objeto de la solicitud, especificando el corregimiento, sector y calles principales*", así como la "*información catastral de las fincas del área o sobre la que se presenta la solicitud, incluyendo superficie y propietarios*". Es decir, en la actualidad el Municipio de Panamá exige en número de finca para la asignación de uso de suelo, al igual que para otros trámites, tales como la aprobación de planos de construcción o movimientos de tierra.

Por tanto, esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico que el Municipio de Panamá sí puede requerir la presentación del número de finca, para la tramitación de asignación de uso de suelos y de planos construcción o de movimientos de tierra, como lo viene realizando en la actualidad.

De esta manera se da respuesta a su consulta, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

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

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



GVdeA/drc  
C-038-26

*Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

\* E-mail: [dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\*