



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2025

Nota C-271-25

Administrador General:

Ref.: Viabilidad de realizar avalúos específicos de oficio, para la corrección de valores catastrales.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la Nota ANATI-DAG-3214-2025, recibida el día 8 de octubre de 2025, mediante la cual solicita a este Despacho, *"emitir su opinión jurídica sobre la viabilidad de realizar de forma exclusiva avalúos de oficio para efecto de resolver solicitudes de correcciones de valores catastrales o cuando esta Dirección detecte discrepancia en los valores actualizados, a fin de uniformar criterios dentro de la administración pública, fortalecer la seguridad jurídica y garantizar la correcta aplicación de las normas que regulan la materia catastral en la República de Panamá"*.

Esta Procuraduría, leída y analizada la materia objeto de su consulta, estima conducente referirse sucintamente a tres aspectos específicos y fundamentales del sistema jurídico panameño, como lo son el principio de estricta legalidad, la interpretación de la ley y la prelación de las normas.

El primero de ellos se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General, los cuales sostienen que todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, esto es 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.

La importancia del principio público de legalidad ha sido exteriorizada en diversas decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia patria, entre ellas la Sentencia de 24 de septiembre de 2020, 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*

Licenciado

ANDRÉS PAGÉS CHANIS

Administrador General de la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)

Ciudad.

los administrados...

los administrados".

Se desprende de lo precedente 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.

En lo que atañe a la interpretación de las normas, resulta pertinente acotar los artículos 9 y 10 del Código Civil, que respectivamente señalan "*cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu*", y "*las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras*".

Del citado artículo 9 se extrae que, para efectos de interpretación y aplicación de la ley, mientras el enunciado normativo sea claro, impera el contenido "literal" –término definido por la Real Academia Española como "*conforme a la letra del texto, o al sentido exacto y propio, y no lato ni figurado, de las palabras empleadas en él*"¹–, por sobre la posible intención² del legislador.

Por su parte, el artículo 10 *ibidem*, regula la interpretación de las palabras empleadas en los enunciados normativos, al indicar que debe otorgárseles el significado consuetudinario, salvo cuando el legislador expresamente les otorgue un significado diferente.

En lo concerniente a la prelación o jerarquía de las leyes, la Real Academia Española, en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, conceptúa la jerarquía normativa como "*Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior*"³.

En tal sentido, la jerarquía de las normas, en el ordenamiento jurídico patrio, se localiza en el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que en su párrafo inicial apunta "*En 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***". (Lo resaltado es del Despacho)

Mientras que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, respecto a la jerarquía de las normas jurídicas, citando al jurista panameño Edgardo Molino Mola, explica que "*...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales - decretos leyes - decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras - jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos - decretos de gabinete - resoluciones de gabinete - estatutos reglamentarios ordinarios - reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado - acuerdos de instituciones*

autónomas...

¹ <https://dle.rae.es/literal>

² Según la Real Academia Española, es: "Determinación de la voluntad en orden a un fin".
<https://dle.rae.es/intenci%C3%B3n?m=form>

³ <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%ADa-normativa>

autónomas - resueltos ministeriales - resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales - decretos alcaldicios - reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas - sentencias judiciales - contratos - actos de autoridad - órdenes - laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional - reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana".

Dado el transcrito pronunciamiento judicial, se infiere que las normas del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas jurídicas; por tanto, aquellas normas de rango inferior no pueden contrariar o rebasar lo ordenado en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas. En atención a ello, a juicio de este Despacho, se desprende que las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional están por encima de los reglamentos, resoluciones y memorandos.

Establecido lo anterior, este Despacho comparte el criterio esbozado en el escrito petitorio, específicamente en cuanto que el artículo 6 de la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010, constituye a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) como *"única autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro y titulación de todos los bienes inmuebles"*, mientras que el numeral 4 del artículo 7 *"le atribuye la planificación y ejecución de programas de avalúo y catastro, así como el establecimiento de criterios y procesos expeditos para el acceso a la tierra"*.

Agregan los artículos 40 y 41 de la Ley No.59 de 2010, que se concede a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) la *"competencia para realizar avalúos con fines del levantamiento del catastro inmobiliario para efectos de titulación y para administrar la información catastral del país"*, en tanto el artículo 41 ibídem aclara que le corresponden los avalúos generales, parciales y específicos de los bienes inmuebles inscritos en el Registro Público de Panamá. Con lo cual queda de manifiesto la facultad privativa de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) para realizar los avalúos de las tierras, a nivel nacional.

Ahora bien, para conceptualización de los avalúos generales, parciales y específicos debe acudir al artículo 768 del Código Fiscal de Panamá, que a grandes rasgos preceptúa lo siguiente:

- 1.- los avalúos generales involucran todo el territorio de la República de Panamá, o de una provincia, distrito, ciudad o pueblo;
- 2.- los avalúos parciales, comprenden parte o partes del territorio de la República, provincia, distrito, ciudad, pueblo, corregimiento, barrio o sector; y,
- 3.- los avalúos específicos, aquellos que se realizan sobre un solo inmueble.

Dicho artículo 768, posteriormente, en su parágrafos 1 y 2, precisa que el valor catastral de un bien inmueble, fijado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), *"será la estimación de la base imponible para la determinación del impuesto de inmuebles"*, así como el procedimiento de estimación del valor y los factores a considerar.

Seguidamente, el párrafo 3 de esa misma excerpta jurídica, remite al artículo 766-A del Código Fiscal para efectos de la alícuota aplicable en atención a la base gravable, es decir según el valor

catastral...

catastral del inmueble avaluado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI). En concordancia, el artículo 767 del mismo texto legal, estipula como base imponible para el impuesto de inmuebles al mayor valor entre el avalúo proferido por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), el precio de transferencia del inmueble, y el avalúo del juicio de sucesión.

El último párrafo, denominado transitorio, del artículo 768 del Código Fiscal –que ordena los tipos de avalúos–, en términos categóricos manda que no se realicen nuevos avalúos generales, parciales o específicos, hasta el 30 de junio de 2034.

En abono a lo anterior, cabe destacar que el artículo 773 del Código Fiscal declara que *"la obligación de pagar el Impuesto de Inmuebles calculado sobre la base imponible derivada del nuevo valor registrará a partir de la fecha en que quede en firme la resolución que fija el nuevo valor"*.

Así, las disposiciones recorridas en este análisis jurídico permiten colegir, con meridiana claridad, que los avalúos tienen efectos fiscales en los inmuebles que los sufran, y que, en la actualidad, no resulta viable realizar avalúos de oficio para efectos de resolver solicitudes de correcciones de valores catastrales o cuando esta Dirección detecte discrepancia en los valores actualizados.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, 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-251-25

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa