



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de mayo de 2022
Nota C-075-22

Licenciado

José Gabriel Montenegro

Administrador General de la
Autoridad Nacional de Administración de Tierras
Ciudad.

Ref.: Competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para sustanciar las solicitudes de compra a la Nación presentadas por la sociedad PETROTERMINAL DE PANAMA, S.A.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota N°/ANATI-DAG-739-2022 de 05 de abril de 2022, mediante la cual nos formula las siguientes preguntas:

- “1. ¿Es la Autoridad Nacional de Administración de Tierras competente de acuerdo a la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, para sustanciar las solicitudes de compra a la Nación, presentadas por la sociedad PETROTERMINAL DE PANAMA, S.A.?”
2. De no ser positiva la respuesta, ¿Es viable que las referidas solicitudes sean vista a través de la Unidad de Agilización de Trámites de Concesiones y Arrendamientos (UATCA) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras? De ser así, de las legislaciones desarrolladas a lo largo del presente escrito, cual es la que debe aplicarse al presente caso.”

Sobre el particular, la opinión de esta Procuraduría de la Administración es que, de acuerdo a la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras es la entidad competente para sustanciar las solicitudes realizadas por la sociedad PETROTERMINAL DE PANAMA, S.A., pero no para adjudicársela, sino para dárselas en arrendamiento por el término que dure el Contrato de Concesión otorgado mediante la Ley 14 de 2 de julio de 1981, y siempre que los terrenos sean destinados al desarrollo del área del proyecto.

En consecuencia, debe entenderse que la referida solicitud no puede ser tramitada a través de la Unidad de Agilización de Trámites de Concesiones y Arrendamiento (UATCA), porque estas tierras no son ribera de playa, fondo de mar, islas, ni están destinadas para fines deportivos o atracción turística, como lo señala la Ley, por lo tanto no es viable.

Para una mejor comprensión del asunto sometido a nuestra consideración, hacemos una síntesis de los antecedentes del caso, en la forma en que lo relata la consulta.

I. Antecedentes

La sociedad PETROTERMINAL DE PANAMÁ, S.A., (en adelante PETROTERMINAL) ha solicitado a la Nación, que le adjudique a título oneroso, cinco globos de terrenos adquiridos mediante contratos de cesión de derechos posesorios, y para ello presentó cinco solicitudes, las cuales fueron recibidas y sustanciadas en la Dirección Regional Administrativa de Bocas del Toro de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al tenor de lo dispuesto en el Capítulo II, “Adjudicaciones a Particulares”, que va del artículo 95 al 120 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, “Por el cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá”, pero la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al revisar los expedientes, concluyó que los globos de terrenos no cumplían con el requisito para la aplicación de la referida Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, ya que el objetivo fundamental de esta Ley es la actividad agraria, es decir, que la tierra cumpla con la función social y económica que le corresponde, y para PETROTERMINAL la finalidad de esas tierras era proteger las instalaciones de la empresa y evitar la invasión de precaristas en las áreas adyacentes al proyecto.

En ese sentido, siendo PETROTERMINAL una empresa mixta, en la que el Estado tiene participación accionaria, las solicitudes debieron tramitarse bajo la figura de la Concesión, declinando el caso a la Unidad de Agilización de Tierras de Concesiones y Arrendamientos (UATCA) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

No obstante, el criterio de la entidad consultante es que las solicitudes no deben ser vistas por esa Unidad, ya que la empresa se dedica a temas de hidrocarburo, con un área de proyecto definida, y en caso de que quieran ampliar el área que en el momento le fueron otorgada por contrato, entonces que eleve sus solicitudes a través de la Secretaría Nacional de Energía (SNE) creada mediante Ley 43 de 25 de abril de 2011, adscrita al Ministerio de la Presidencia, para que sustancie el trámite.

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración

El artículo 2 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, “Por el cual se adopta el Código Agrario de la República”, establece los dos objetivos fundamentales del mismo: “a) El fomento a la productividad agrícola y pecuaria, y las operaciones industriales de transformación de los productos que se derivan de dichas actividades, como un medio de contribuir al desarrollo integral de la economía, con miras a lograr una distribución justa y equitativa del ingreso nacional” y “b) La plena garantía de los derechos de la prosperidad privada de la tierra, y el ejercicio de estos derechos en la Constitución Nacional.”

El Título I “La Distribución de la Tierra”, Capítulo 2º “Adjudicación a Particulares”, de los artículos 95 al 120, del citado Código Agrario, contempla el procedimiento para la distribución y adjudicación de las tierras estatales, a título gratuito u oneroso, señalando que las solicitudes de adjudicación de tierras a título gratuito u oneroso deberán ser dirigidas al funcionario designado por la Comisión de Reforma Agraria quien la remitirá a la Dirección General de Reforma Agraria (Cfr. artículo 96, como quedó modificado por la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985).

A su vez, el Capítulo 3º. “Adjudicaciones en Arrendamientos”, establece el procedimiento para la adjudicación de las tierras rurales y estatales, señalando en el artículo 121 que por razones excepcionales plenamente justificadas las tierras estatales puestas a disposición del Estado, podrán adjudicarse en arrendamientos mediante contrato en extensión de quinientas (500) hectáreas (Cfr.

artículo 121, modificado por la Ley 20 de 1985), agregando en el artículo 123 que los contratos que celebre la Comisión de Reforma Agraria por arrendamiento, no podrán ser por un término mayor de quine (15) años” y que ese término es improrrogable, pero al vencerse el contrato, la Comisión de Reforma Agraria podrá celebrar uno nuevo con las leyes vigentes.

La Ley 35 de 29 de enero de 1963, “Por la cual se Reglamenta el artículo 209 de la Constitución Nacional”, modificada por la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985 y la Ley 36 de 6 de julio de 1995, en su artículo 2, numeral 3 señala que el área de cada concesión no podrá ser mayor de 25,000 metros cuadrados y el término no mayor de veinte (20) años. Dice así el su artículo 1:

“**Artículo 1.** Autorízase al Ministerio de Comercio e Industrias para que mediante contrato celebrados con personas naturales o jurídicas les **permita la ocupación de playa para usos especiales**, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de lo siguiente:

1.
2. Balnearios, rampas, cooperativas y otras áreas destinadas a fines deportivos o de alteración turística, con excepción de concesiones para instalaciones portuarias y marítimas, tales como astilleros. Marinas de toda índole (turísticas, privadas o públicas, muelle, diques, flotantes, atracaderos, boyas, tuberías subterráneas, cuyo otorgamiento le corresponda a la Autoridad Portuaria Nacional.
3. Otras obras calificadas de interés público por el Consejo de Gabinete, que también señalará el área de extensión de la concesión, así como el término de duración.
4. En general, cualquier otro uso cuya concesión no le corresponda a otra entidad pública.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro, al tramitar las solicitudes de concesión, de acuerdo a su naturaleza, consultará y coordinará con el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), o con otras entidades públicas.

Estos contratos de concesión deberán ser suscritos por el Ministro de Hacienda y Tesoro o por el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, y refrendado por el Contralor General de la República.” (Negritas nuestras).

Esta Ley 35 de 1963 fue reglamentada por el Decreto 53 de 3 de abril de 1964, “por el cual se reglamenta la Ley 35 de 29 de enero de 1963”, y regula la concesión de playa destinada a la construcción de las obras específicamente determinadas en la Ley 35 de 29 de enero de 1963, o sea, balnearios, rampas, cooperativas y otras áreas destinadas a fines deportivos o de atracción turística.

La Ley 2 de 7 de enero de 2006, “Que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación territorial insular para fines de su aprovechamiento turístico y dicta otras disposiciones”, se refiere al otorgamiento de concesiones administrativas de todos los bienes que pertenecen a la República de Panamá, por el término de cuarenta años prorrogable por un término adicional de hasta treinta años. Sobre áreas destinadas al desarrollo turístico, de acuerdo a políticas aprobadas por el Instituto Panameño de Turismo (Cfr. artículo 1).

Mediante Ley 14 de 2 de julio de 1981, “Por la cual se autoriza a la Corporación Financiera Nacional (COFINA) para que celebre nuevos contratos con la sociedad denominada Northville Terminal Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A., y se dictan otras disposiciones complementarias”, se les otorgó a las citadas sociedades operar dos terminales de trasiego de petróleo, incluyendo el trasiego en el mar, en las costas y aguas del Océano Pacífico, excluyendo el Golfo de Parita y en el Océano Atlántico; y transportar comercialmente el petróleo por el oleoducto, entre las costas del Atlántico y el Pacífico, y se declaró que son de interés público e interés social el transporte de trasiego de petróleo y actividades complementarias integrada a esas operaciones (Cfr. artículos 2 y 3).

Por otra parte, la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, “Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”, en su artículo primero, tal como quedó modificado por la Ley 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*”, señala lo siguiente:

“**Artículo 1.** Se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, identificada con las siglas ANATI, en lo sucesivo la Autoridad, como 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 de que sean de propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, bienes de uso o dominio público, así como de las tierras indígenas o colectivas, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.”

El artículo 1 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (en adelante ANATI) como una “entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y adjudicación 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 público, tal como las tierras indígenas o colectivas, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes”.

Dicha entidad tiene mando y jurisdicción en todo el territorio de la República, integrará e incorporará para sí las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por la ley a la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, a la Dirección Nacional 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. (Cfr. Artículos 2 y 3 de la Ley).

Asimismo, el artículo 7 de la Ley 59 de 2010 enumera las funciones de la ANATI, así:

“Artículo 7. La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

- 1 ...
- 4 Planificar, fomentar, supervisar y ejecutar los programas y las reglamentaciones relacionadas con la administración,

titulación, adjudicación, catastro, avalúo, inventario, enajenación, arrendamientos y distribución de las tierras rurales y urbanas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

5 ...

7 Administrar, catastrar y adjudicar los títulos de propiedad basados en los **derechos posesorios en todo el territorio nacional, incluyendo el territorio insular, las zonas costeras y los bienes inmuebles de propiedad estatal** de acuerdo a las regulaciones vigentes.” (El énfasis es de al Procuraduría).

La Resolución No. ANATI-ADMG-501 de 21 de octubre de 2020, creó dentro de la Dirección Nacional de Administración y Finanzas, la Unidad de Agilización de Trámites de Concesiones y Arrendamientos (UATCA), con el propósito de sustanciar los expedientes administrativos que se basan en la Ley 35 de 29 de enero de 1963, Ley 2 de 7 de enero de 2006 y los arrendamientos en base a la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962; y darles seguimiento a dichos expedientes administrativos si culminan con el contrato de arrendamiento, concesión en las playas o en el territorio insular perteneciente a la República de Panamá (Cfr. artículos 2 y 4).

Por otra parte, la Ley 43 de 25 de abril de 2011, “Que reorganiza la Secretaría Nacional de Energía y dicta otras disposiciones”, creó esa entidad como la “rectora del sector energía, cuya misión es formular, proponer e impulsar la política nacional de energía con la finalidad de garantizar la seguridad del suministro, el uso racional y eficiente de los recursos y la energía de manera sostenible, según el plan de desarrollo nacional y dentro de parámetros económicos, competitivos, de calidad y ambientales” (Cfr. artículo 1) y para los efectos de esta ley el sector energético lo comprende, entre otras, las empresas y actividades que tengan por objeto el estudio, la explotación, la producción, la generación, la trasmisión, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la refinación, la importación, la exportación, la comercialización y cualquiera actividad relacionada con los sectores de electricidad, hidrocarburo, petróleo y sus derivados ...” (Cfr. artículo 2)

El artículo 6 de la referida Ley 43 de 2011 establece las funciones de la Secretaría relativas a la planeación y formulación de políticas del sector energía, entre las cuales está la de diseñar y proponer al Órgano Ejecutivo, con la participación de los agentes que intervienen en el sector, opciones de política nacional en materia de electricidad, hidrocarburos, carbón, gas natural, biocombustibles, energía hidráulica, geotérmica, solar, biomásica, eólica, nuclear y demás fuentes de energía; establecer el diseño del plan de expansión de transmisión para el Sistema Interconectado Nacional en el que se identifique los proyectos estratégicos (Cfr. numeral 2 y 8 del citado artículo 6) y entre las funciones administrativas de esa Secretaría está la de celebrar contratos y formalizar todos los instrumentos relativos a su administración necesarios para el cumplimiento de sus fines Cfr. numeral 10 del artículo 11).

La Resolución N°ANATI-DAG-127 de 15 de febrero de 2021, “Por la cual se establecen los procedimientos, requisitos y demás mecanismos de contratación con terceros de las concesiones de Tierras del Estado, que de acuerdo con las disposiciones de la Ley 59 del 8 de octubre de 2010, le corresponde otorgar a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)”, establece el procedimiento para la tramitación, titulación, adjudicación, concesión, arrendamientos y custodia de las tierras baldías nacionales, rurales o urbanas, del territorio insular, las zonas costeras, así como de los bienes patrimoniales de la Nación.

Realizado este recuento legislativo, nos encontramos con que PETROTERMINAL adquirió, mediante contratos de cesión de derechos posesorios, los cinco globos de terreno, y pretende que la Nación se las adjudique a título oneroso, pero observamos que ni la Unidad de Agilización de Trámites de Concesiones y Arrendamientos (UATCA) de la Dirección Nacional de Tierras de la Administración Nacional de Administración de Tierras, ni la Secretaría Nacional de Energía, tienen competencia para otorgarles el arrendamiento de las tierras a PETROTERMINAL, porque estas tierras no son ribera de playa, fondo de mar, islas, ni están destinadas para fines deportivos o atracción turística, como lo señala la Ley, pero si puede la ANATI dárselas en arrendamiento, porque estas tierras son bienes patrimoniales de la Nación.

Los bienes patrimoniales o de dominio privado constituyen un verdadero derecho de propiedad que posee el Estado, en condiciones similares a la de los derechos de propiedad de los particulares, aunque por la especial condición del ente público de su titular, no se produce la asimilación absoluta de estos derechos, ya que los bienes del Estado son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Es por ello que, de acuerdo a la referida Resolución N°ANATI-DAG-127 de 15 de febrero de 2021, la ANATI puede concederle en arrendamiento las tierras a PETROTERMINAL, siempre que esta la destine al desarrollo del área del proyecto.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría de la Administración es de la opinión que, de acuerdo a la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras es la entidad competente para sustanciar las solicitudes realizadas por la sociedad PETROTERMINALES DE PANAMA, S.A., pero no para adjudicársela, sino para dárselas en arrendamiento por el plazo que dure el Contrato que se le otorgó mediante la Ley 14 de 2 de junio de 9181 y siempre que los terrenos sean utilizados para desarrollo del proyecto.

En consecuencia, debe entenderse que la referida solicitud no puede ser tramitada a través de la Unidad de Agilización de Trámites de Concesiones y Arrendamiento (UATCA), porque estas tierras no son ribera de playa, fondo de mar, islas, ni están destinadas para fines deportivos o atracción turística, como lo señala la Ley, por lo tanto no es viable.

De esta manera, dejamos expresado nuestro criterio legal respecto al tema objeto de su consulta, señalándole igualmente que dicho criterio no constituye una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-057-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*