



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de diciembre de 2021.
C-213-21

Licenciado
José Gabriel Montenegro
Administrador General de la
Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)
Ciudad.

Ref.: Autoridad competente para elaborar la Escritura Pública de aceptación por la Nación de las áreas de uso público de una urbanización y fecha cierta de recibo de la misma.

Señor Administrador General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N° ANATI-DAG-2567-2021 de 18 de octubre y recibida en este Despacho el 15 de noviembre de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, a qué entidad corresponde elaborar la escritura pública de aceptación por parte de la Nación, del área de uso público sobre la cual recae la Resolución N° 362 de 16 de septiembre de 2010, emitida por la extinta Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas (constituída por las calles, acueductos, vías sanitarias y áreas verdes del proyecto habitacional Altavilla IV, de la Urbanización Villa Lucre) y qué fecha se debe tomar como cierta del recibo de la misma.

Sobre su primera interrogante, es la opinión de esta Procuraduría que en virtud del principio de estricta legalidad, conforme al cual, los servidores públicos solo pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite, la facultad de **firmar** las resoluciones mediante las cuales se instrumenta el traspaso a la Nación de los terrenos de uso público de las urbanizaciones (y, consecuentemente, de **aceptar el traspaso** de estas áreas y **suscribir la escritura pública respectiva**), recae en el Ministro de Economía y Finanzas, en los términos que señala la Ley N°49 de 2004.

En cuanto a su segunda interrogante, concordamos con el criterio legal institucional externado por la ANATI, en el sentido que la fecha cierta de recibo del terreno ha de ser la **fecha en que se perfeccione la inscripción de la Escritura Pública, por la cual se protocoliza la aceptación del traspaso en el Registro Público** de Panamá, toda vez que los actos que afecten el traspaso o dominio de un bien inmueble deben ser inscritos en el Registro Público a efecto de brindar seguridad jurídica al tráfico de este tipo de bienes y proteger a terceros adquirentes.

No obstante, al tenor del numeral 11 del artículo 764 del Código Fiscal, **la certificación** que le corresponde emitir a la Dirección de Información Catastral y Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), debe acreditar la fecha a partir de la cual los inmuebles fueron destinados al uso público, con independencia de que las fincas se encuentren inscritas a nombre el promotor del desarrollo o de cualquiera otra persona.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

El caso específico que nos ocupa, luego de analizados los documentos que se adjuntan con su consulta, se observa que trámite trata sobre una solicitud formulada por Ventaviv, S.A., sociedad inscrita en la Ficha 150168, Rollo 15629, Imagen 0026 de la Sección de Micropelículas (mercantil) del Registro Público, para la aceptación del traspaso a la nación del resto libre de la Finca 178474, inscrita al Rollo 31790, Documento 1, Asiento 1 de la Sección de Propiedad, Provincia de Panamá, del Registro Público; ubicada en el Corregimiento José Domingo Espinar, Distrito de San Miguelito, constituido por **calles, acueductos, vías sanitarias y áreas verdes** del proyecto habitacional denominado Altavilla IV, de la Urbanización Villa Lucre.

Dicha petición, cabe anotar, fue formalizada ante el Ministerio de Economía y Finanzas el **4 de diciembre de 2004**, encontrándose vigente la Ley N°49 de 30 de septiembre de 2004, “Que deroga artículos de la Ley N°8 de 1941 y la Ley N° 120 de 1943, y dicta otras disposiciones”, cuyo artículo 4 señala:

“Artículo 4. Se autoriza al **Ministro de Economía y Finanzas** para que, en nombre y representación del Estado, **firmé las resoluciones** mediante las cuales se traspasan a **la Nación** los **terrenos** que, de acuerdo con las disposiciones establecidas por el Ministerio de Vivienda, le deben ser cedidos por los promotores de vivienda o por los urbanizadores.”

En respuesta a la mencionada solicitud se expidió la Resolución N°362 de **16 de septiembre de 2010**, dictada por el Director de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, por la cual se resuelve “Aceptar el traspaso” y “se ordena a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, elaborar la Escritura Pública de aceptación correspondiente, la cual suscribirá el Director General de Catastro y Bienes Patrimoniales en representación de La Nación”. Dicha Resolución, la cual *está revestida de la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos*, fue proferida por el entonces Director de Catastro y Bienes Patrimoniales **en virtud de delegación** hecha, por el Ministro de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial N°24 de 4 de marzo de 2010, siendo claro así, que **se trataba de una función del titular de dicha cartera ministerial, que no le estaba atribuida por la Ley o por los reglamentos vigentes a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales.**

La Ley N°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 Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones”, la cual entró en vigencia a partir de su promulgación el **8 de octubre de 2010**, crea dicha entidad estatal, como parte de un nuevo modelo de gestión unificada de competencias, para el manejo y administración de las tierras nacionales.

En ese sentido, el artículo 1 de la Ley N°59 de 2010 dispone su creación, “(...) *como única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de la 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.*” (Resaltado nuestro).

En concordancia, en cuanto a la capacidad legal y funciones de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en el marco de este nuevo modelo de gestión unificada de los bienes inmuebles estatales, el artículo 3 y el numeral 6 del artículo 7 de la referida Ley N°59 de 2010, establecen lo siguiente:

“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 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.

No obstante, **el Departamento de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas 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.**” (Resaltado del Despacho).

“**Artículo 7.** La Autoridad tendrá las siguientes funciones.

(...)

6. **Administrar** y reglamentar el uso de **los bienes de uso o dominio público** y decretar la constitución, **existencia, afectación** y desafectación de bienes de dominio público, **cuando sea permitido por la ley y no corresponda a otras entidades por ley.**

(...).” (Resaltado y subraya del Despacho)

Como es posible advertir, de conformidad con las normas legales citadas, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras ostenta competencia legal para administrar y reglamentar el uso de los bienes de uso o dominio público, e incluso para decretar la constitución, existencia, afectación y desafectación de bienes de dominio público, **cuya gestión no corresponda a otras entidades por ley.**

No obstante, como ya se ha indicado, el artículo 4 de la Ley N°49 de 30 de septiembre de 2004 el cual se encuentra vigente, dotó al **Ministro de Economía y Finanzas** de autoridad legal para firmar las **resoluciones** mediante las cuales se traspasan a **la Nación** los **terrenos** que, de acuerdo con las disposiciones establecidas por el Ministerio de Vivienda, le deben ser **cedidos por los promotores de vivienda o por los urbanizadores**; facultad específica que ninguna norma jurídica vigente al momento de perfeccionarse la subrogación por parte de la ANATI, de las funciones de la extinta Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, concedía a esta última. Por lo tanto, estas funciones no pudieron ser adquiridas por la ANATI vía subrogación.

De allí que en respuesta a su primera interrogante, sea la opinión de este Despacho que aun cuando el numeral 11 del artículo 764 del Código Fiscal, para los efectos del trámite de la exoneración del impuesto de inmuebles, le atribuya a la Dirección de Información Catastral y Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras la función de **certificar el uso público** de las fincas a las que se refiere ese numeral¹; ha de entenderse que en virtud del principio de estricta legalidad, conforme al cual, los servidores públicos solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite, la facultad de **firmar las resoluciones** mediante las cuales se instrumenta el traspaso a la Nación de estos terrenos de uso público (y, consecuentemente, de **aceptar el traspaso** de estas áreas y **firmar la escritura pública respectiva**), aun recaer en el Ministro de Economía y Finanzas, en los términos que señala la Ley N°49 de 2004, a la que hemos hecho referencia anteriormente.

En cuanto a su segunda interrogante, referente a la **fecha cierta del traspaso** a la Nación, concordamos con el criterio legal institucional, en el sentido que la misma ha de ser la **fecha en que se perfeccione la inscripción de la Escritura Pública respectiva en el Registro Público** de Panamá. Ello, habida cuenta que los actos que afecten el traspaso o dominio de un bien inmueble deben ser inscritos en el Registro Público a efecto de brindar seguridad jurídica al tráfico de este tipo de bienes y proteger a terceros adquirentes.

¹ Entre ellas las destinadas a calles, aceras, servidumbres y parques, terrenos donde se encuentren ubicadas mejoras al sistema de acueductos y alcantarillados nacionales, terrenos en los que se encuentren construidas instalaciones del Ministerio de Salud, la Policía nacional o cualquiera entidad pública o de servicios público y cualquier otro terreno destinado a uso público, con independencia de que se encuentren inscritas esas fincas a nombre del promotor del desarrollo o de cualquiera otra persona.

En tal sentido es preciso considerar lo dispuesto en el artículo 1753 del Código Civil, conforme al cual el objeto del Registro Público en cuanto a los bienes inmuebles, además de servir de medio de constitución y de transmisión del dominio, es dar eficacia y publicidad a los actos y contratos que le impongan gravámenes o limitaciones al dominio de dichos bienes. En concordancia con dicho precepto, igualmente es pertinente tener presente lo dispuesto en el artículo 1761 del mismo cuerpo de normas, que indica que los títulos sujetos a inscripción que no están inscritos, no perjudican *a terceros* sino desde la fecha de su presentación en el Registro y lo previsto en el artículo 1762, que consagra el principio de fe pública registral, considerado por la jurisprudencia nacional como el más trascendental efecto del Registro Público y finalidad básica de la Institución, "*por cuanto que al convertirse el asiento en una verdad incontrovertible, asegura de este modo los derechos de terceros que contratan confiados en el Registro, teniendo como consecuencia la seguridad del tráfico de inmuebles.*"²

No obstante, importa aclarar que al tenor del numeral 11 del artículo 764 del Código Fiscal, como quedó modificado por la Ley N.º66 de 17 de octubre de 2017, **la certificación** que le corresponde emitir a la Dirección de Información Catastral y Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, **debe acreditar la fecha a partir de la cual los inmuebles fueron destinados al uso público**, con independencia de que las fincas se encuentren inscritas a nombre el promotor del desarrollo o de cualquiera otra persona.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc

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**

² Sentencia de 16 de agosto de 2005, citada por la Procuraduría de la Administración en la Nota C-191-07.