



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de diciembre de 2021  
C-227-21

Licenciado  
**Damián Cigarruista Torres**  
Director Nacional de Titulación y Regularización  
de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras  
Ciudad

**Ref.: Titulación de Derechos Posesorios en fincas patrimoniales.**

Señor Director Nacional:

Por este medio, damos respuesta a su Nota N° ANATI-DNTR-DDN-683-2021 de 25 de noviembre de 2021, mediante la cual eleva, a esta Procuraduría, la siguiente consulta:

“En virtud que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), es la única titular y autoridad competente para el reconocimiento, adjudicación tramitación y titulación de derechos posesorios de todos los bienes inmuebles estatales, ¿considera usted que es viable culminar los procesos de titulación sobre fincas patrimoniales adquiridas en procesos judiciales?”

De su escrito se desprende que, la consulta elevada a esta Procuraduría, es a razón de las múltiples solicitudes que mantienen por parte de particulares, de reconocimiento de derechos posesorios y titulación sobre terrenos que producto de procesos penales y su comiso, pasaron a ser propiedad de la Nación, de allí que requiera conocer la posibilidad o no de titulación de los polígonos de terreno ubicados sobre fincas propiedad de la Nación.

Basándonos en una estricta hermenéutica legal según lo establecido en el artículo 33 de la Ley N° 59 de 2010, somos de la opinión que no es viable que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, culmine los procesos de titulación sobre fincas patrimoniales adquiridas en procesos judiciales, ya que aun cuando mantiene la competencia exclusiva en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes patrimoniales entre otros, **ello es con excepción de aquellos cuyos uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y, aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**

Esta Procuraduría, mediante nota N° C-101-21 de 22 de julio de 2021, la cual adjuntamos para su conocimiento, tuvo oportunidad de dar contestación a la consulta que elevara el licenciado Fernán Adames, Jefe de Asesoría Legal del Despacho Superior del Ministerio de Economía y Finanzas, relacionada al ámbito de competencia de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) en la asignación de uso y administración de Bienes Nacionales, mediante la cual indicamos que, a la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, le corresponde, privativamente, la función de asignar



en uso o administración bienes nacionales, de acuerdo a lo que señala el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley No. 59 de 8 de octubre de 2010, toda vez que dicha función no le fue expresamente asignada a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) mediante la citada Ley; aunado a que la Dirección de Bienes Patrimoniales, mantuvo todas las prerrogativas, potestades y funciones con las cuales contaba previamente a la entrada en vigencia de la referida normativa, con la cual se crea la ANATI.

Hacemos alusión al anterior antecedente tomando en cuenta que, mediante la Vista N° 883 de 19 de julio de 2018, *--a propósito de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción para que se declarase nula, por ilegal, la Resolución N°002 de 6 de enero de 2017, así como sus actos confirmatorios, todos emitidos por ANATI--* esta Procuraduría, emitió su concepto jurídico en representación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, cuyo caso tuvo origen en la solicitud de compra efectuada ante la precitada entidad, en un área de terreno de una finca propiedad de la Nación, en donde igualmente se solicitó el traspaso de derechos posesorios.

En dicho caso, durante el procedimiento que correspondía a la solicitud de compra a la Nación, el Ministerio de Economía y Finanzas, interpuso incidente de nulidad de previo y especial pronunciamiento dentro de la solicitud de adjudicación y titulación, señalando que la ANATI, no era competente para realizar dicha acción, toda vez que dichos inmuebles se mantenían bajo la tutela del MEF, lo que ocasionó que la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la ANATI, mediante la Resolución N° 002 de 6 de enero de 2017, **resolviera rechazar, por improcedente, la solicitud de adjudicación y titulación de aquellos globos de terreno propiedad de la Nación, indicando que esta entidad no mantenía la competencia para ello.**

De allí que, consideremos de importancia transcribir parte de lo que indicara, entre otras cosas la ANATI, mediante su informe de conducta. Veamos:

“Es necesario puntualizar que mediante Asiento No. 50880 del Tomo 2004 del Diario, ingresa al Registro Público de Panamá, el Auto Número 111 de 1 de abril de 2004, remitido mediante Oficio N° 1152 de 26 de abril de 2004, proveniente del Juzgado Cuarto Municipal del Distrito de Panamá, y la decisión del Tribunal de Apelaciones y Consultas del Primer Circuito Judicial, Ramo Penal, calendada 1 de septiembre de 1998, donde la parte resolutive ordena a la Dirección General del Registro Público lo siguientes:

‘...

B. Inscribir a favor del Estado Panameño, debidamente representado por el Ministerio de Economía y Finanzas los siguientes bienes inmuebles:

...

3. Finca N°5,837, inscrita al Tomo 564, Folio 264 de la Provincia de Coclé.

Esta orden judicial queda inscrita el día 28 de abril de 2004, al Documento Redi No. 609679 en la Sección de propiedad del Registro Público de Panamá, realizándose la operación de ‘COMISO DE BIENES’ con lo cual la finca No. 5837 inscrita al Tomo 564, Folio 264, de la sección de propiedad del Registro Público, Provincia de Coclé, Código de Ubicación 2107, pasa a ser propietario de la Nación, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas’ (Sic).

...”



Luego de estudiadas las normas relacionadas al caso *in comento*, esta Procuraduría fue del criterio que de los artículos 6 y 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, se infiere la vasta competencia de ANATI, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, sujeta a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra, **con excepción de aquellos cuyos uso y administración estuvieren asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**; al tiempo que solicitamos fueran desestimados los cargos endilgados a la ANATI, por carecer de sustento, máxime que había quedado evidenciado que no era la entidad competente para otorgar un predio que estaba bajo la tutela de otra entidad, puesto que, según se indicó en el acto acusado “estaba sujeto por mandato judicial a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas.”

Sobre este mismo caso, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia calendada 9 de julio de 2020, sostuvo lo siguiente:

“... ”

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 establece que la ANATI será la única titular y autoridad competente, y por tanto, tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles, estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos y patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, *con excepción de aquellos cuyo uso de administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.*

Dentro del contexto que antecede consta dentro del proceso administrativo de la solicitud de adjudicación y titulación iniciado por el señor John Almillátegui, llevado en la ANATI, que el incidente de nulidad por falta de competencia fue interpuesto por el MEF bajo el fundamento de que mediante Auto No. 111 de 1 de abril de 2004, el Juzgado Cuarto Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, dispuso la inscripción, a favor del Estado, debidamente representado por el Ministerio de Economía Finanzas, de una serie de propiedades comisadas al señor Manuel Antonio Noriega, como autor de delitos de Corrupción de Servidores Públicos y Aprovechamiento de Cosas Provenientes del Delito, entre ellas, la Finca No. 5837, código de ubicación 2107, en el corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, sobre la cual el señor John Almillátegui ha presentado solicitud de adjudicación de dos globos de terreno. Por consiguiente, la autoridad demandada dispuso, mediante Providencia No. 191 de 9 de noviembre de 2016, solicitar al Registro Público de Panamá, que certificara el estado de la Finca en relación a la información solicitada.

Por tanto, existen suficientes elementos que constatan que la actuación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no ha desatendido la garantía de la motivación adecuada del acto administrativo, no infringiéndose así el debido proceso administrativo, toda vez que actuó con apego a la Ley, al resolver rechazar la solicitud de adjudicación y titulación promovida por John


Abel Almillátegui Racey, porque los bienes inmuebles requeridos en adjudicación, en atención a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, se encuentran bajo la administración de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por mandato judicial, por lo que es el organismo competente para decidir su adjudicación.”

Visto lo anterior, consideremos que la ANATI tiene competencia para administrar, custodiar, reglamentar, adjudicar, avaluar, ordenar el catastro, reconocer la posesión, transmitir y titular todos los bienes inmuebles, **pero respetando las competencias de otras entidades del Estado, como las del Ministerio de Economía y Finanzas, máxime que al tratarse de procesos penales en donde se da el comiso de bienes inmuebles que luego pasan a ser propiedad de la Nación, es el Ministerio de Economía y Finanzas, quien representa a la misma y, actúa como custodio de dichos bienes.**

Por todo lo anterior, esta Procuraduría opina que no es viable que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, culmine los procesos de titulación sobre fincas patrimoniales adquiridas en procesos judiciales, máxime que aunque mantiene la competencia exclusiva en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes patrimoniales, entre otros, ello es con excepción de aquellos cuyos uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esperamos, de esta manera, haberle orientado objetivamente respecto del tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



Adj. Lo indicado

RGM/cr

Exp. C-203-21