



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de julio de 2023
Nota C-108-23

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

Ref.: Precios mínimos y máximos del valor por hectárea de producción agrícola para su titulación.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No. ANATI-DAG-1934-2023 de 3 de julio de 2023, mediante la cual nos formula las siguientes preguntas:

- “1. ¿Es viable o no establecer como precio mínimo del valor por hectárea en tierra de producción agrícola para su titulación la suma de **SEIS BALBOAS (B/6.00)** por hectárea para los actores del sector agropecuario y los productores agropecuarios que se dedican a las actividades agropecuarias establecidas en la Ley 352 de 18 de marzo de 2023, en base al artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962?”
2. ¿Es viable o no establecer como precio máximo del valor por hectárea en tierra de producción agrícola para su titulación lo que dependa del avalúo que se estima el valor catastral de un inmueble contenido en el parágrafo 1 del artículo 768 del Código Fiscal para los actores del sector agropecuario y los productores agropecuarios que se dedican a las actividades agropecuarias en la Ley 352 de 18 de enero de 2023?”
3. ¿Es viable o no establecer otros precios que no se encuentren regulados en nuestro ordenamiento jurídico para (sic) esta Ley 352 de 18 de enero de 2023?”

Esta Procuraduría procederá a responder sus interrogantes, en el mismo orden en que fueron formuladas. Veamos:

1. En lo que respecta a la primera interrogante, este Despacho es de opinión que, si el solicitante no es propietario de tierras, es viable establecer como precio mínimo del valor por hectárea en tierra de producción agrícola para su titulación, la suma de SEIS BALBOAS (B/6.00) por hectárea para los actores del sector agropecuario y, los productores agropecuarios que se dedican a las actividades agropecuarias establecidas en la Ley 352 de 18 de marzo de 2023, en base al artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

2. En lo atinente a la segunda interrogante, somos del criterio, que si el solicitante es propietario de tierras, también es viable establecer como precio máximo del valor por hectárea en tierras de producción agrícola para su titulación, lo que dependa del avalúo que se estima en el valor catastral de un inmueble contenido en el párrafo 1 del artículo 768 del Código Fiscal para los actores del sector agropecuario y los productores agropecuarios que se dedican a las actividades agropecuarias en la Ley 352 de 18 de enero de 2023.
3. En lo relativo a la tercera interrogante, somos de la opinión, que no es viable establecer precios que no se encuentren regulados en nuestro ordenamiento jurídico, porque esto iría contra el principio de estricta legalidad establecido en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

I. Consideraciones Previas.

Estimamos oportuno primeramente, señalar que, mediante Nota No. ANATI-DAG-3009-2022 de 23 de noviembre de 2022, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras nos consultó sobre cuál “debe ser la metodología o procedimiento que debe aplicar para fijar el valor catastral de las tierras nacionales dentro de los procesos de titulación de Derechos Posesorios en fincas de uso agropecuario”, y a través de nuestra Nota C-216-22 de 27 de diciembre de 2022, respondimos en los siguientes términos¹:

“ ...

Es claro asimismo, de acuerdo con la normativa citada, que el estándar aplicable a la determinación del precio de la adjudicación es el contenido en el artículo 57 de la Resolución N°ANATI-DAG-076-2020 de 28 de febrero de 2020, que modifica la Resolución N° ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, conforme el cual **el valor catastral inicial del terreno adjudicado será el mismo que el precio de la adjudicación.**

...

... en el sentido que lo procedente en este caso es aplicar el procedimiento para estimar el valor catastral de un inmueble, contenido en el párrafo 1 del artículo 768 del Código Fiscal, como quedó adicionado por la Ley N°66 de 17 de octubre de 2017, disposición conforme la cual el valor catastral de un bien inmueble será la multiplicación del valor de mercado de la finca avaluada por el 60% debiendo tomarse en cuenta, entre otros factores, la localización, el uso agropecuario, la topografía, su forma, elementos ambientales y sociales.

Cabe anotar, asimismo que en la opinión de ese Despacho, dicho criterio no contradice lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, conforme el cual, la otrora Comisión de Reforma Agraria (cuyas funciones en materia de adjudicación de

¹ Véase la Nota C-216-22 de 27 de diciembre de 2022 en el sitio <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/C-216-22>

tierras nacionales corresponde actualmente a la ANATI), tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante, fijará los precios de venta de las tierras estatales que venda mediante los reglamentos de clasificación de tierras que adopte, pero el precio de venta a título oneroso **no podrá ser menor de seis balboas (B/ 6.00)** por hectárea, puesto que lo que dicha norma prevé es un límite en cuanto al precio mínimo, no así en cuanto a su máximo.”

En este sentido, esta Procuraduría mantiene el mismo principio, respecto a que, lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, no riñe con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 768 del Código Fiscal, ya que aquél, se le aplica a los solicitantes que **no son propietarios de tierras**, mientras que el otro se le aplica a las personas jurídicas y a los que **ya son propietarios de tierras**.

Cabe mencionar que cuando se dictó la referida Nota C-216-22, o sea, el 27 de diciembre de 2022, ya se había expedido la Resolución N° ANATI/DAG/1494/2021 de 18 de octubre de 2021, que derogó la Resolución N°ANATI-DAG-076-2020 de 28 de febrero de 2020, que modificó la Resolución N°ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, por lo tanto, esta última resolución no se encontraba vigente para la fecha en que se expidió la citada nota.

II. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración que fundamentan las respuestas.

La Ley 352 de 18 de marzo de 2023, “*Que establece la Política Agroalimentaria de Estado y dicta otras disposiciones*”, establece los lineamientos de esa política, o sea, la Política Agroalimentaria de Estado, para el desarrollo del sector agrícola y pecuario, para asegurar entre otras cosas, la soberanía alimentaria y seguridad jurídica, orientada a la generación de empleo y promoción de la economía rural, al mismo tiempo que declara la producción agropecuaria nacional como instrumento para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada de la población y la seguridad y soberanía alimentaria nacional. (Cfr. Artículos 1 y 2).

Asimismo, en su artículo 12, la citada Ley 352 señala que, para los efectos de esta Ley, los actores del sector agropecuario lo conforman, entre otros, **los productores agropecuarios**, y los clasifica en cuatro grupos, a saber: a) agricultores familiares; b) pequeños productores; c) agricultores comerciales, que a su vez, se sub clasifican en mediano productores y grandes productores; y d) agronegocios.

Estos productores agropecuarios en cualquiera de sus modalidades (agricultores familiares, pequeños productores, agricultores comerciales y agronegocios), pueden solicitar tierras estatales destinadas a la actividad agropecuaria, o sea, propias de la agricultura, tales como actividades “*agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras o relacionadas con ellas, de las cuales se obtienen productos y subproductos de origen vegetal o animal*”, como la definición que nos suministra el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 352.

Cuando esto sucede, o sea, cuando los productores agropecuarios solicitan al Estado que se le adjudique tierras para desarrollar algún tipo de actividad agropecuaria de las que señala el artículo 11 de la Ley en comento (agricultura, ganadería, avicultura, pesca, acuicultura, apicultura, silvicultura, industrias conexas y turismo rural y agroturismo), entonces el Estado debe fijar un precio de venta por hectáreas o fracción.

La Ley 352 no establece ningún precio, sino que en su artículo 86 (transitorio) señaló un periodo de noventa días, a partir de la promulgación de Ley, para que el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, **establezca los precios mínimos y máximos del valor por hectárea en tierras de producción agrícola para su titulación.**

Por lo tanto, mientras no se fijen los precios mínimos y máximos que deba cobrarse por las ventas de tierras estatales, habrá que acudir a la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, “Por el cual se adopta el Código Agrario de la República”, que en su artículo 114 dispuso que la Comisión de Reforma Agraria era la institución encargada de fijar los precios de venta de tierras estatales, tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante. La norma dice así:

“Artículo 114. La Comisión de Reforma Agraria,² **tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante**, fijará los precios de venta de tierras estatales que venda mediante los reglamentos de clasificación de tierras que adopte, pero el precio de venta a título oneroso **no podrá ser menor de seis balboas (B/6.00) por hectárea**, valor que servirá de base para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.” (Resalta la Procuraduría).

La Ley 59 de 8 de octubre de 2010, integró e incorporó a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (en adelante ANATI), las funciones y prerrogativas de varias entidades públicas, entre ellas, la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. artículo 3 de la Ley).

De la lectura del artículo 114 se puede establecer, que dicho artículo fija un precio mínimo que ha de pagar las personas que soliciten tierras para dedicarla a actividades agropecuarias, tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante, pero no fija un precio máximo, situación que ha de llevarnos a utilizar el método que nos suministra el parágrafo 1 del artículo 768, del Código Fiscal, tal cual quedó modificado por el Decreto de Gabinete No. 30 de 6 de febrero de 1969, adicionado por la Ley 66 de 17 de octubre de 2017, que señala:

“Artículo 768. Los avalúos serán generales, parciales o específicos.

² La Comisión de Reforma Agraria quedó incorporada al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en virtud de la Ley 12 de 25 de enero de 1973, y luego a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por disponerlo así la Ley 59 de 8 de octubre de 2010.

Los avalúos generales comprenden todo el territorio de la República, una provincia, un distrito, una ciudad o pueblo.

Los avalúos parciales comprenderán la parte o las partes del territorio de la República...

Los avalúos específicos se referirán a un solo inmueble.

Los avalúos generales, parciales o específicos podrán referirse a inmuebles inscritos en el Registro Público...

PARÁGRAFO 1. El valor catastral de un bien inmueble será la estimación de la base imponible para la estimación del impuesto de inmueble, el cual será establecido por la Dirección de Información Catastral y Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante avalúo de oficio.

El procedimiento para estimar el valor catastral de un inmueble será la multiplicación del valor del mercado de la finca avaluada por el 60%. Para estimar el valor del mercado al momento de realizar el avalúo, se tomará en cuenta factores como:

1. **La oferta.**
2. Localización.
3. **Uso del suelo**, ya sea comercial, residencial, Industrial o institucional.
14. Topografía.
5. Frente.
6. Fondo.
7. Forma.
8. Drenaje.
9. Elementos ambientales.
10. Elementos sociales.
- ...

PARÁGRAFO 3. Una vez determinado el valor catastral, se le aplicará la tarifa que está en el artículo 766 A. ...” (Resaltado de la Procuraduría).

Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 59 de 2010 señala las funciones de la ANATI; entre ellas, se encuentra la de “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” y “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.”

Dentro de las regulaciones vigentes se encuentran la Resolución No. ALP-001-ADM-04 de 15 de enero de 2004, expedida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que fijó en seis balboas (B/ 6.00) por hectárea o fracción el precio de venta de las tierras estatales patrimoniales y baldías dedicadas a la actividad agropecuaria, cuya superficie total en una o más parcelas no excedan de doscientos (200) hectáreas, precio que no es aplicable a las personas jurídicas, las cuales se someterán al procedimiento común de avalúo que se realiza en el Proceso de Adjudicación de Agraria (Cfr. artículos 1 y 2).

Asimismo, la Resolución N°ANATI-ADMG-242 de 26 de noviembre de 2018, estableció las reglas para determinar el valor catastral de los terrenos nacionales solicitados en adjudicación para aquellos casos que requieran avalúo basado en la Ley 37 de 1962, de conformidad con la referida Resolución No. ALP-001-ADM-04 de 15 de enero de 2004, indicando que el valor catastral del inmueble será el 35% de su avalúo de mercado, y que para estimar el valor del mercado al momento de realizar el avalúo se tomará en cuenta los mismos factores señalados en el artículo 768 del Código Fiscal - como la oferta, localización, uso de suelo...- (Cfr. artículos 1 y 2).

Estas resoluciones se encuentran vigentes, y mientras no se fije los precios mínimos y máximos a que se refiere el artículo 86 (transitorio) de la Ley 352 de 2023, habrá que aplicarlas.

En este orden de ideas, tenemos que si el solicitante no es propietario de tierras, habrá que aplicar la Resolución ALP-001-ADM-4 y el artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, y si es propietario de tierras, entonces debe aplicarse el parágrafo 1 del artículo 768 del Código Fiscal, o sea multiplicar el valor del mercado de la finca avaluada por el 60%, tomando en cuenta los factores contemplados en dicho artículo, entre ellos, la oferta y el uso del suelo.

Señalar un valor distinto, a estas disposiciones (el artículo 114 de la Ley 37 de 1962, el parágrafo 1 del artículo 678 del Código Fiscal, la Resolución N° ALP-001-ADM-04 de 15 de enero de 2004, y la Resolución N°ANATI-ADMG-242 de 26 de noviembre de 2018) iría en contra del principio de estricta legalidad contenido en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra dice:

"ARTICULO 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad..."
(Subraya la Procuraduría)

El principio de estricta legalidad es la pieza o principio fundamental del Derecho Administrativo, que implica el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho vigente, por lo que los servidores públicos de la ANATI tendrán que aplicar estas disposiciones al momento de la adjudicación de tierras para uso o actividades agropecuaria.

II. Conclusiones.

En mérito de todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración reitera su criterio y concluye de la siguiente manera:

1. Si el solicitante no es propietario de tierras, es viable establecer como precio mínimo del valor por hectárea en tierra de producción agrícola para su titulación, la suma de SEIS BALBOAS (B/6.00) por hectárea para los actores del sector agropecuario y los productores agropecuarios que se dedican a las actividades agropecuarias establecidas en la Ley 352 de 18 de marzo de 2023, en base al artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.
2. Si el solicitante es propietario de otras tierras, entonces también es viable establecer como precio máximo del valor por hectárea en tierra de producción agrícola para su titulación lo que dependa del avalúo que se estima el valor catastral de un inmueble contenido en el parágrafo 1 del artículo 768 del Código Fiscal para los actores del sector agropecuario y los productores agropecuarios que se dedican a las actividades agropecuarias en la Ley 352 de 18 de enero de 2023.
3. No es viable establecer precios que no se encuentren regulados en nuestro ordenamiento jurídico, porque esto iría contra el principio de estricta legalidad establecido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

De esta manera damos respuesta a su solicitud; señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac
C-102-23

