



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 27 de diciembre de 2022.  
Nota C-216-22

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

**Ref.: Valor a considerar para establecer precio de venta de la tierra, en los procesos de titulación de predios de uso agrario, fundados en derechos posesorios.**

Señor Administrador General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N° ANATI-DAG-3009-2022 de 23 de noviembre y recibida en este Despacho el 29 de noviembre de 2022, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, sobre “(...) *el valor a establecer en concepto de pago de la tierra dentro de los procesos de titulación de Derechos Posesorios en fincas de uso agropecuario, según la normativa legal vigente.*”

Sobre su interrogante, concordamos con el criterio legal institucional externado por la ANATI, en el sentido que lo procedente en este caso es aplicar el procedimiento para estimar el valor catastral de un inmueble, contenido en el parágrafo 1 del artículo 768 del Código Fiscal, como quedó adicionado por la Ley N°66 de 17 de octubre de 2017; disposición conforme a 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.

Dicho criterio, cabe anotar, no contradice a nuestro juicio lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, conforme al cual, la Comisión de Reforma Agraria (Actual 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 un precio máximo.

Asimismo, es importante 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:

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

## **I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:**

De conformidad con el artículo 289 de la Constitución Política de la República, es deber del Estado **regular la adecuada utilización de la tierra** en atención a su uso potencial con el fin de **garantizar su aprovechamiento óptimo**.

En lo concerniente a la adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, la Ley N°59 de 8 de octubre 2010, orgánica de la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras (ANATI), establece que es función de ésta, fomentar y ejecutar los programas y **reglamentaciones sobre titulación, adjudicación, enajenación y distribución de las tierras rurales** y urbanas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; e igualmente, **promover el uso óptimo de los bienes inmuebles dentro del territorio nacional y establecer el procedimiento de reconocimiento y titulación de los derechos posesorios**.

En este orden de ideas, el artículo 33 de la Ley N°59 de 2010 dispone lo siguiente:

“**Artículo 33.** La Autoridad será la única titular 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, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo 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.  
(...)”. (Resaltado del Despacho)

Por su parte, el artículo 57 de la Resolución N°ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, señala lo siguiente:

“**Artículo 57. Valor catastral del terreno. El valor catastral inicial del terreno adjudicado será el mismo al precio de la adjudicación.**”  
(Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de conformidad con la Ley N°59 de 2010, la ANATI es competente para reglamentar aspectos relacionados con la titulación, adjudicación, enajenación y distribución de las tierras rurales; e igualmente, para promover el uso y aprovechamiento óptimo de éstas y establecer el procedimiento de reconocimiento y titulación de derechos posesorios.

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 al cual **el valor catastral inicial del terreno adjudicado será el mismo que el precio de la adjudicación**.


De allí que, este Despacho coincida con el criterio legal institucional externado por la ANATI Nota N° ANATI-DAG-3009-2022 de 23 de noviembre, en el sentido que lo procedente en este caso es aplicar el procedimiento para estimar el valor catastral de un inmueble, contenido en el parágrafo 1 del artículo 768

del Código Fiscal, como quedó adicionado por la Ley N°66 de 17 de octubre de 2017; disposición conforme a 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 este Despacho, dicho criterio no contradice lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, conforme al cual, la otrora Comisión de Reforma Agraria (cuyas funciones en materia de adjudicación de tierras nacionales corresponden actualmente a la ANATI)<sup>1</sup>, 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 un máximo.

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  
C-199-22

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

---

<sup>1</sup> Las facultades que la aludida disposición legal confiere a la otrora Comisión de Reforma Agraria (cuyas funciones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 12 de 25 de enero de 1973, fueron asumidas por la desaparecida Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario), corresponden actualmente a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010.