



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de diciembre de 2024
Nota C-270-24

Licenciado
Leonel Urriola C.
Ciudad.

Ref: Bienes de dominio público, tierras baldías nacionales, derechos posesorios.

Licenciado Urriola:

Hacemos referencia a sus escritos fechados 19, 23 y 26 de octubre de 2024, todos recibidos en esta Procuraduría el 14 de noviembre del año en curso, a través de los cuales formula una serie de interrogantes, relacionadas con los bienes de dominio público, tierras baldías nacionales y derechos posesorios, en los siguientes términos:

“ ...

1. *¿según nuestra legislación cuales(sic) son los BIENES DE DOMINIO PUBLICO(sic)?.*
2. *¿Las tierras baldías Nacionales que se encuentran fuera de áreas protegidas y tengan bosques, comprendidas al tenor del artículo(sic) 24 del código agrario pueden ser adjudicadas? ”*

“ ...

1. *Al tenor del artículo 62 de la ley 1 de 1994 (ley general de ambiente) y al tenor del artículo 68 de la ley 37 de 1962 (Código Agrario), que mínimo o que máximo de bosques puede tener un predio con derechos posesorios para ser adjudicado con el Visto Bueno de la institución del Ambiente. ”*

“ ...

1. *¿Las tierras baldías nacionales que se encuentran bajo la administración de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), están dentro de la categoría de BIENES DE DOMINIO PÚBLICO o son bienes patrimoniales?*
2. *¿Las tierras baldías Nacionales que se encuentran bajo la administración de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), una vez cumplan los requisitos de trámites que indica la ley, pueden ser adjudicados? ”*

“ ... ”

Sobre el particular, debo manifestarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de esta entidad, ***“servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto”***, y sucede que, ninguno de los supuestos se cumplen en la presente consulta, además quien formula no tiene el carácter de servidor público administrativo.

No obstante, en esta ocasión nos permitimos ofrecer la siguiente respuesta de manera objetiva; manifestándole que la misma, no reviste un carácter vinculante para esta Procuraduría. Veamos:

La Constitución Política de la República de Panamá, establece en el numeral 4 del artículo 257 que pertenecen al Estado ***“Las tierras baldías o indultadas”***, y los numerales 2, 3 y 5 del artículo 258 *ibídem*, señalan que pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

- Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.
- Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y acueductos.
- Los demás bienes que la Ley destine como de uso público.

A su vez, el Capítulo III del Libro II del Código Civil, ***“De los bienes según las personas a que pertenecen”***, dispone que los bienes son de dominio público o de propiedad privada, y los regula, en sus artículos 328, 329, 330, y 334, así:

“Artículo 328: Los bienes son de dominio público o de propiedad privada”

Artículo 329. Son bienes de dominio público:

1. *Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas, y otros análogos.*
2. *Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o el fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas mientras no se otorgue en concesión.*
3. *El aire.”*

Artículo 330. Todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurran las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada.”

...

Artículo 334. Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado y del municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente.”

Con respecto a los bienes nacionales, el artículo 2 del Código Fiscal señala que los bienes se clasifican en Bienes Nacionales y Hacienda Pública, y los primeros son *“además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según lo enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209¹, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas, ni sean individual o colectivamente de propiedad particular”*.

Como se puede apreciar, ni la Constitución Política ni la ley dan una definición clara sobre el concepto de bien de dominio público, sino que los enuncia, indicando que son todos aquellos que están destinados al uso público, o que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público, los que se encuentran afectados en uso a alguna entidad pública, o cuya concesión compete al Estado. Estos bienes son de libre acceso y no están sujetos a derechos de propiedad privada, sino cuando sean indultados.

En la sentencia del 16 de diciembre de 2021, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, definió con claridad los bienes de propiedad del Estado, así:

“...
Ahora bien, debe recordarse que los bienes estatales no son todos bienes de dominio público. Son en esencia bienes nacionales (artículo 3 del Código Fiscal), pero en virtud de su finalidad se subdivide en bienes patrimoniales del Estado y en bienes de dominio público. Los bienes patrimoniales del Estado debido a que su finalidad es económica pueden ser enajenados mientras no estén destinados a la satisfacción de un fin público (artículo 330 del Código Civil), sin embargo, ello no significa que puedan ser objeto de prescripción adquisitiva por particulares, aunque estos ostenten la posesión por un tiempo determinado (artículo 1670 del Código Civil). Por su parte los bienes de dominio público que como indica el artículo 258 de la Constitución, pertenecen al Estado, son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada pues su finalidad es de utilidad pública.”

La Ley 1 de 3 de febrero de 1994, *“Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones”*, dispone que dicha ley tiene como finalidad *“la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales de la República”*.

Por su parte, el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, *“General del Ambiente de la República de Panamá”*, ordenado y sistematizado por la Ley 8 de 2015, dispone en su artículo 47, lo que se lee a continuación:

*“**Artículo 47.** Los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente*

¹ Léase artículos 257 y 258 de la Constitución Política de la República de Panamá.

adquiridos por los particulares. Las normas sobre recursos naturales contenidas en la presente Ley tienen el objetivo de incorporar el concepto de sostenibilidad y el de racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales. Así como asegurar que la protección del ambiente sea un componente permanente en la política y administración de tales recursos...”

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 Tommy Guardia y dicta otras disposiciones*”, contiene el procedimiento para adjudicar terrenos a particulares con derechos posesorios, sobre todo cuando se trata de tierras baldías.

Al respecto, el artículo 33 de la Ley 59 de 2010 prescribe lo siguiente:

“Artículo 33. La Autoridad 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, patrimoniales, territorio insular y cintas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administra la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas. (...)”. (Resaltado del Despacho)

Según el artículo transcrito, quien tiene la competencia exclusiva para la adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes estatales, nacionales y municipales, es la ANATI, que también otorga título de propiedad de las tierras baldías.

Cabe mencionar que el Código Agrario, establece en su artículo 24 que las tierras baldías son “...todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenecen en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas”; por su parte el artículo 25 del mismo cuerpo normativo dispone que las tierras patrimoniales son “...todas aquellas adquiridas por el Estado a cualquier título”, es decir: a través de permuta, compra, remate, expropiación, donación, etc.

Las tierras indultadas, son las que tuvieron bajo una condición, como propiedad de la Nación para uso público, y posteriormente se libera de esta condición para otro uso.

Por otro lado, el artículo 68 del Código Agrario, tal como quedó modificado por el artículo 62 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, señala la cantidad de tierras reforestadas o dejadas como bosques naturales, primarios o secundarios, por los ostentadores de derechos de posesión, así:

“Artículo 68. Las personas que hayan reforestado o dejado con bosques naturales primarios o secundarios, al menos, la mitad de las parcelas estatales adjudicables que ocupan con derechos

posesorios, conforme a un plan de manejo aprobado por el INRENARE², se considerarán adjudicatarias mediante título de propiedad condicionado, con las limitaciones establecidas en el artículo 12 de este Código.” (Subraya el Despacho).

La clasificación de los bosques la encontramos en el glosario de la Resolución JD-05-98 “Por la cual se reglamenta la Legislación Forestal de la República de Panamá”, expedida por la Junta Directiva del denominado Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, (hoy Ministerio de Ambiente),³ que los clasifica en bosque intervenido, bosque natural, bosque primario y bosque secundario. Según la resolución anterior, bosque primario es toda “Formación boscosa, que no ha sufrido alteraciones por acción directa del hombre especialmente en lo que se refiere a extracción de productos forestales, como madera, palmito y otros”.

Bosque secundario sería la “masa forestal que se desarrolla naturalmente después de la desaparición total o parcial de otra anterior, cuyas características, en cuanto a composición y tamaño son diferentes a la masa arbórea que reemplaza. Es una formación vegetal constituida por especies herbáceas leñosas, arbustivas y arbóreas y está representada por especies pioneras de rápido crecimiento y pueden contener árboles de diversos tamaño y especies.”

Así es que si la persona con derechos posesorios que haya reforestado o dejado con bosques naturales primarios o secundarios, por lo menos, la mitad de las parcelas adjudicables, se consideran adjudicadas con el título de propiedad respectivo, con las limitaciones que impone el artículo 12⁴ del Código Agrario.

En ese sentido, las tierras baldías que se encuentran bajo la administración de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), pueden ser adjudicadas, siempre que se cumplan las condiciones de trámites que señala la ley, con excepción de las que pertenecen en propiedad privada a personas naturales o jurídicas.

De esta manera damos respuesta a sus escritos, reiterándole que la opinión aquí vertida no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-240-24

² Léase Ministerio de Ambiente

³ Publicada en la Gaceta Oficial No. 23,495 de 6 de marzo de 1998.

⁴ Tal como quedó modificado por el Artículo 1 del Decreto Ley No.4 de 20 de mayo de 1965.