

¹Decreto Ejecutivo N° 45

De 7 de junio de 2010

Que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regular la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, y deroga en todas sus partes el Decreto Ejecutivo 41 de 28 de mayo de 2010".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones, tiene como objeto el reconocimiento, a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, de derechos posesorios y la titulación de predios sobre los bienes patrimoniales de La Nación, tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zonas costeras y territorio insular.

Que se hace necesario reglamentar la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, con el objeto de desarrollar sus parámetros y los procedimientos para hacer efectivo el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de predios sobre bienes patrimoniales de La Nación, tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zona costera y territorio insular.

Que todo lo concerniente a la administración, conservación y disposición de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a lo señalado en los artículos 8 y 28 del Código Fiscal y el artículo 2 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, salvo lo que dispongan otras leyes especiales.

Que la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998 y tiene mando y jurisdicción sobre la materia relativa al reconocimiento de los derechos posesorios y la titulación de tierras, con base en la Ley 80 de 2009 y en la Ley 63 de 1973.

Que para lograr la eficacia de los procesos de titulación también resulta necesario modificar las disposiciones del Decreto Ejecutivo 228 de 2006, reglamentario de la Ley 24 de 2006, que rige los procesos de titulación masiva, con el objeto de adaptar dicha reglamentación al nuevo esquema legal establecido por la Ley 80 de 2009.

DECRETA:

Artículo 1. OBJETIVO DEL REGLAMENTO. La presente reglamentación tiene como objetivo establecer el conjunto de normas y procedimientos con el propósito de cumplir las acciones de reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de predios ubicados dentro de los bienes patrimoniales de La Nación, tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zona costera y territorio insular.

Artículo 2. ÁREA ADJUDICABLE. Todas las peticiones de adjudicación de predios comprendidas en la faja de 200 metros de anchura desde la línea de alta marea hacia adentro de la costa, respetarán y reflejarán en el respectivo plano el retiro de la ribera de playa, que para los efectos de la costa del Pacífico inicia en la línea de alta marea y termina en una línea paralela a una distancia de 22 metros hacia adentro de la costa y en la costa del Atlántico inicia en la línea de alta marea y termina a una distancia de 10 metros hacia adentro de la costa.

Solo se adjudicará en la zona costera del Pacífico hasta una distancia de 178 metros desde donde termina la ribera de playa hacia adentro de la costa y en la costa del Atlántico hasta una línea paralela a una distancia de 190 metros desde donde termina la ribera de playa hacia adentro de la costa.

Artículo 3. REGLAS ESPECIALES PARA TERRITORIO INSULAR. En virtud de que el reconocimiento de derechos posesorios y la consecuente titulación en territorio insular está sujeta a las reglas especiales establecidas en el artículo 13 de la Ley 80 de 2009, el cual desarrolla el artículo 291 de la Constitución Política, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, solamente dará trámite a las peticiones de reconocimiento de derechos posesorios y titulación en aquellas islas que hayan sido declaradas como Área de Desarrollo Especial por el Consejo de Gabinete.

Se reconoce como declaratorias válidas, en lo que respecta a las Zonas de Desarrollo Especial, para los efectos de la Ley No. 80 de 2009, el contenido de las Resoluciones de Gabinete 161 de 22 de noviembre de 2006, "Por la cual se declara Área de Desarrollo Especial para su aprovechamiento turístico, un sector del territorio insular en el Archipiélago de las Perlas" y la No. 95 de 18 de junio de 2008, "Que declara Área de Desarrollo Especial para su aprovechamiento turístico, un sector del territorio insular en el Archipiélago de Bocas del Toro.

¹ Publicado en la Gaceta Oficial 26.556-A de 16 de junio de 2010.

Artículo 4. REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS Y ADJUDICACIÓN A TÍTULO GRATUITO U ONEROSO EN LAS PETICIONES POSTERIORES A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 80 DE 2009. El interesado debe presentar lo siguiente:

1. Memorial de solicitud dirigido a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, en el que conste nombre del solicitante, generales, ubicación, descripción exacta del área solicitada incluyendo superficie, medidas, linderos, el uso que le está dando (residencial, habitacional, turístico, agropecuario, comercial o productivo).
2. Si el solicitante es Persona Jurídica debe presentar:
 - a. Poder notariado otorgado a un abogado.
 - b. Certificación original de la existencia y vigencia de la sociedad donde conste la personería jurídica expedida por el Registro Público (vigencia: 90 días) que indique el presidente, directores, dignatarios, representante legal y tipo de acciones.
 - c. Acta de Junta Directiva de la sociedad, autorizando al representante legal u otra persona, para realizar la tramitación.
 - d. Fotocopia de cédula de identidad personal del representante legal de la sociedad o de la persona autorizada por la Junta Directiva.
 - e. Certificación del secretario o de la persona autorizada por la Ley, que indique las personas naturales o jurídicas accionistas, beneficiarios, directivos, protectores y/o cualquier cargo de relevancia de la persona jurídica o del Fideicomiso, que sirva para determinar la persona natural o jurídica que tiene el control real y efectivo sobre el vehículo corporativo utilizado para adquirir el predio de parte del Estado. De acuerdo a la Ley, en el caso de personas jurídicas que emitan acciones, no serán admisibles las acciones al portador. Estos requisitos no aplican a las personas jurídicas que coticen en Bolsa, sea en Panamá o en una Jurisdicción Reconocida por la República de Panamá, no obstante, en este caso, dichas entidades deberán acreditar de forma fehaciente su carácter de empresas públicas.
3. Si el solicitante es persona natural debe presentar:
 - a. La petición personalmente, y así hacerlo constar en el Centro de Atención al Usuario de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, o en la Oficina Regional respectiva.
 - b. Tiene la opción de ser representado a través de un abogado. En este caso, la firma del peticionario debe constar en el poder, debidamente autenticada por Notario Público, excepto que sea presentado personalmente por el poderdante.
 - c. Fotocopia de cédula de identidad personal.
4. Plano original y cinco (5) copias. De ser procedente de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 9 de este decreto, en caso de que el área solicitada exceda las cinco (5) hectáreas, el peticionario deberá demarcar en el plano, el globo de terreno que desea que se le adjudique a título gratuito y el globo que desea adquirir a título oneroso.
5. Acreditar el derecho posesorio, la ocupación por más de cinco (5) años y el dominio material con ánimo de dueño, de manera pacífica e ininterrumpida, a través de los medios de prueba establecidos en el Código Judicial, entre los cuales están documentos emitidos por autoridades nacionales; certificaciones de corregidurías y/o alcaldías; declaraciones juradas de testigos de la comunidad; declaraciones juradas de los colindantes; vistas fotográficas de las mejoras; peritajes; contratos de servicios públicos; permisos de construcción; y cualquier otra evidencia legalmente admitida que conduzca al convencimiento de la situación de hecho que se quiere demostrar.

En caso de ser poseedor derivado, deberá probar que la posesión del originario cumple los parámetros de la Ley y - además- deberá acreditar la adquisición de dicho derecho, a través de actos como el contrato de compraventa; contrato de cesión; contrato de donación; derechos hereditarios, o cualquier otro medio de adquirir derechos reconocido por la Ley.

Artículo 5. PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS Y ADJUDICACIÓN A TÍTULO GRATUITO U ONEROSO. En las solicitudes de reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Recibida la petición con todos sus adjuntos, se requerirá al Departamento de Cartografía o a las distintas Oficinas Regionales, la realización de inspecciones oculares geodésicas y revisión de los planos. De cumplir éstos con los requisitos, se procederá a las descripciones de los polígonos en formato digital. La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, a fin de agilizar los trámites, tiene la facultad de gestionar los expedientes en grupos o por zonas.
2. En el acta de inspección ocular, el funcionario de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, deberá hacer constar que los colindantes (previamente convocados) estén conformes con las líneas divisorias de sus predios y, por lo tanto, no tienen objeción a que se realice la adjudicación. De no obtenerse dicha manifestación de voluntad en ese momento, el peticionario podrá hacerla llegar posteriormente al expediente por escrito debidamente autenticada ante un Notario o mediante la comparecencia personal del declarante ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales o sus Oficinas Regionales, donde firmará una declaración.
3. Las consultas a las instituciones públicas que se estimen convenientes, podrán realizarse en grupos o por zonas y atendiendo a la naturaleza y ubicación del lote.

4. Para efectos de publicidad, se realizará la publicación de un edicto por el término de un día, en un diario de circulación nacional, luego se procederá a la fijación del edicto por cinco (5) días hábiles consecutivos en la Oficina Regional y en la Corregiduría del lugar donde se ejerce la posesión. Los interesados tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse a la adjudicación, los cuales se contarán a partir de la publicación del edicto en un diario de circulación nacional.
5. En un tiempo razonable, si no hay oposición, el Director de Catastro y Bienes Patrimoniales valorará los medios probatorios aportados, adoptando la decisión que corresponda sobre la existencia o no del derecho posesorio por medio de resolución motivada, previa aprobación de plano.
6. En caso de que la decisión sea a favor del solicitante, en la resolución se establecerá el área que se concede de forma gratuita, de ser procedente, de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 9 de este decreto. En la resolución se establecerá con claridad el valor catastral aplicable al predio para los efectos tributarios. Una vez ejecutoriada, una copia autenticada de dicha resolución, con su respectivo plano, se remitirá al Registro Público para su debida inscripción, sin necesidad de ser elevada a escritura pública, salvo lo dispuesto en el artículo 14 de este decreto.
7. Una vez notificada la resolución de adjudicación, el solicitante manifestará si optará por el procedimiento de pago a plazos o al contado. En el primer caso se atenderá a lo dispuesto en el Artículo 16 de este decreto y en el segundo se procederá al pago en el Banco Nacional de Panamá o en la Caja de Ahorros. La constancia del pago será necesaria para inscribir el título en el Registro Público.
8. Si la decisión del Director de Catastro y Bienes Patrimoniales es desfavorable, el peticionario tendrá el derecho de ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal.

JURISPRUDENCIA. Prueba de posesión - Inspección. *La inspección realizada seis años atrás no es idónea para acreditar la posesión actual en el trámite de adjudicación. Debió ordenarse una nueva inspección.*

"En cuanto a la falta de cumplimiento del trámite establecido en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 2010, observa el Tribunal que a foja 153, se encuentra el informe de inspección ocular, donde se señala que en el momento de la diligencia no se presentó oposición alguna por terceras personas. (foja 153 a la 154).

Sin embargo, se ha percatado el Tribunal que esta inspección data del 24 de mayo de 2005, por lo cual la situación de dicho terreno a la fecha de presentación de la solicitud de titulación presentada por parte de TRES CRUCES DE ORO, S.A., el día 29 de junio de 2011, pudo haber cambiado, máxime cuando la sentencia de 14 de febrero de 2011, de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, ordena corregir los linderos norte y sur de la finca 122 de la Provincia de Bocas del Toro. (foja 122 a la 149 del expediente administrativo).

Le correspondía a la autoridad decretar una nueva inspección, pues no se puede cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 2010, con una inspección que se realizó varios años, más de seis años antes de presentada nuevamente la solicitud de titulación por parte de la sociedad denominada TRES CRUCES DE ORO, S.A.

En este sentido, correspondía al funcionario encargado, realizar una nueva inspección ocular, la cual en acta deberá hacer constar que los colindantes (previamente convocados) estén conformes con las líneas divisorias de sus predios y, por lo tanto no tienen objeción a que realice la adjudicación." (Sentencia de la Sala Tercera de la Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de 3 de diciembre de 2015. Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por Bastimentos Holding para que se declare nula por ilegal la Resolución No. 17 de 12 de marzo de 2012, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras).

¹Artículo 6. TRÁMITE DE OPOSICIONES. En los casos de oposición el procedimiento será el siguiente:

1. **Cuando lo estime procedente, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales aplicará los mecanismos alternativos de solución de conflictos instituidos en la Ley, a través de los mediadores que se establezcan en dicha Dirección o los ya instituidos en las unidades técnicas operativas en el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), organizadas para llevar a cabo el proceso de titulación de tierras, quienes estarán facultados para aplicar los métodos alternos de resolución de conflictos cuando las partes así lo soliciten.**
2. **El memorial de oposición podrá ser presentado desde el inicio del trámite hasta 5 días después de publicado el edicto.**
3. **El término del traslado será de 5 días.**
4. **Las pruebas se presentarán con el memorial de oposición y el de contestación del traslado.**
5. **En un tiempo razonable la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, valorará los medios probatorios aportados y se adoptará la decisión que corresponda por medio de resolución motivada. En caso de ser contraria al opositor, el mismo tendrá el derecho de ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal.**

JURISPRUDENCIA. Solución de conflicto - Método Alterno. *Es pertinente la aplicación de métodos alternos de solución de conflictos, por mandato legal, no es opcional.*

"Asimismo, con relación al procedimiento de adjudicación, la Ley 59 de 2010 establece en su Capítulo III denominado Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, la aplicación por parte de la Autoridad, de los mecanismos alternos de solución de conflictos como la conciliación y mediación, así como demás métodos alternos, con la finalidad de resolver las diferencias que comprendan bienes inmuebles y que se susciten entre dos o más

¹ Mediante Sentencia de 6 de febrero de 2019, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declaró este artículo, Nulo por Ilegal (G.O. 28.737 de 21 de marzo de 2019).

particulares o entre particulares y autoridades nacionales o municipales; y en el evento de que éstas herramientas alternas no permitan lograr una solución al conflicto, se remitirán los casos a los tribunales de justicia. (Cfr. Artículo 66 de la Ley 59 de 2010).

Bajo este marco doctrinal y jurídico, esta Sala debe concluir que la Administración Públicas está sometida a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, por lo que con fundamento al **principio de legalidad** que rige a las actuaciones administrativas de las entidades públicas, se impone que **ninguna actuación administrativa puede quedar al margen del derecho**, sino que, precisamente, **debe estar dentro de él y de acuerdo con él**.

Por lo tanto, al disponer en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010 que la aplicación de los métodos alternos de resolución de conflictos por parte de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, sea **cuando lo considere procedente**, cuando las disposiciones invocadas como transgredidas previstas en la Ley lo **establece como regla**, aunado al hecho de disponer que, si en el evento de utilizar estas herramientas amigables de composición y no obtener una solución se remita el caso a los tribunales competentes, la Sala debe concluir, que le asiste la razón al demandante cuando sostiene que el contenido del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, dictado por el Ministerio de Economía y Finanzas, introduce dentro del procedimiento de adjudicación de bienes inmuebles, **un trámite de oposición distinto al previsto en la Ley**, en consecuencia, se contraviene el contenido de los artículos 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, 66 de la Ley 59 de 2010, que modifica la referida Ley 80 de 2009 y el artículo 166 numeral 7 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

Dada las condiciones que anteceden, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe concluir que el acto impugnado es nulo y así debe declararse." (Sentencia de la Sala 3a. de lo Contencioso Administrativo de 6 de febrero de 2019. Demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por Anubis Ramos para que se declare nula por ilegal el Artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 2010, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas). G.O. 28.737 de 21 de marzo de 2019.

Artículo 7. REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS Y ADJUDICACIÓN A TÍTULO GRATUITO U ONEROSO EN LOS EXPEDIENTES QUE ESTABAN EN TRÁMITE ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 80 DE 2009.

En estos casos se seguirán las siguientes reglas:

1. Las peticiones basadas en la existencia de derechos posesorios se regirán por lo establecido en la Ley 80 de 2009, incluyendo la posibilidad de la titulación gratuita y la necesidad de que el peticionario pruebe la existencia del derecho posesorio en los términos establecidos por el artículo 3 de dicha Ley.
2. Las peticiones en trámite deben cumplir con los mismos requisitos establecidos en el artículo 5 del presente decreto, salvo aquellos que se hayan completado en debida forma con antelación. Si no se cumplen algunos requisitos de la nueva Ley 80 de 2009 o se han presentado certificaciones que han perdido vigencia, el peticionario tendrá el derecho de presentar un memorial actualizando su solicitud en todo lo que resulte necesario, especialmente lo relativo a la prueba del derecho posesorio y las medidas de transparencia establecidas en el artículo 11 de la Ley 80 de 2009.
3. De acuerdo al primer párrafo del artículo 16 de la Ley 80 de 2009, al momento de decidir la petición de compra presentada con antelación a dicha Ley, la cual esté basada en derechos posesorios, se aplicarán todos los parámetros de la Ley 80 de 2009.
4. De acuerdo a la Ley las peticiones que estaban en trámite y que fueron archivadas por motivo de desistimiento o caducidad de la instancia, tendrán derecho a ser presentadas nuevamente y tramitadas de acuerdo a los parámetros de la nueva legislación.
5. El procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de las peticiones que ya estaban en trámite a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 2009, será el mismo que se establece en el artículo 5 de este decreto.
6. Las peticiones que no se basen en la existencia de derechos posesorios se regirán por lo establecido en la Ley 22 de 2006, que regula las Contrataciones Públicas, o cualquier otra legislación que la reemplace, incluyendo la posibilidad de que se decrete la excepción de acto público y la autorización para la venta directa, en caso de que aplique.

Artículo 8. PROHIBICIÓN DE FRACCIONAMIENTOS. De acuerdo a los artículos 5 y 9 de la Ley 80 de 2009, se prohíbe el fraccionamiento de las parcelas de terreno para beneficiarse indebidamente de su gratuidad. Igualmente está prohibido el fraccionamiento que tenga como objeto obtener precios más bajos dentro de la tabla de precios establecida en el artículo 7 de la mencionada Ley.

Se faculta a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, para practicar todas las diligencias que sean necesarias a fin de investigar y probar el fraccionamiento prohibido de solicitudes nuevas y de las que están en trámite.

En caso de comprobarse el fraccionamiento doloso y si el derecho posesorio y demás requisitos de Ley están debidamente acreditados, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, podrá otorgar el título de propiedad, pero el solicitante tendrá que pagar por el predio, el precio que le correspondería en caso de que el fraccionamiento prohibido no se hubiera realizado.

Todas las instituciones públicas del gobierno central, autónomas, semiautónomas y autoridades locales, prestarán el apoyo que sea necesario y requerido por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas en las investigaciones que realice en los casos mencionados en este artículo.

Las medidas contra el fraccionamiento establecidas en la Ley 80 de 2009 y en este reglamento, se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones que se ocupan del tema en el Código Fiscal en materia del Impuesto de Inmuebles, incluyendo la posibilidad de que se configure un caso de defraudación fiscal.

Si durante el cumplimiento de lo establecido en este artículo, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales tiene conocimiento de la posibilidad de la comisión de algún delito, pondrá el asunto en conocimiento del Ministerio Público, en cumplimiento del Código Judicial.

Artículo 9. ESTABLECIMIENTO DEL PRECIO DE VENTA Y DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. Para la fijación del valor de venta del predio y su valor catastral se seguirán las siguientes reglas:

1. El precio de venta de un predio no siempre será igual al valor catastral, en vista de que el artículo 5 de la Ley 80 de 2009 establece que el valor catastral de los títulos gratuitos, para efectos del pago del impuesto de inmuebles, será el establecido en la tabla de referencia de valores a que se refiere el artículo 7 de dicha ley.
2. En caso de un predio de hasta cinco (5) hectáreas, si se trata del único predio pedido por el solicitante, el título se otorgará de forma gratuita, sin embargo, el valor catastral será el que resulte de aplicar la primera columna de la tabla de precios contenida en la Ley 80 de 2009, utilizando para ello la referencia que surge de dividir por los metros cuadrados o fracción, los precios fijados por hectárea, de acuerdo a la zona y región respectiva. La misma regla aplicará a un (1) predio de hasta cinco (5) hectáreas, escogido por el solicitante, cuando el mismo ha pedido en compra más de un predio.
3. En caso de que el solicitante haya pedido en compra más de un (1) predio, a la parcela o parcelas que no fueron seleccionadas para titulación gratuita por el propio peticionario y que sean menores de cinco (5) hectáreas, se le aplicará el precio de venta establecido en la primera columna de la tabla de precios contenida en la Ley 80 de 2009, utilizando para ello la referencia que surge de dividir por los metros cuadrados o fracción los precios fijados por hectárea, de acuerdo a la zona y región respectiva. En este caso, el valor catastral será igual al precio de venta.
4. Si la petición se refiere a un solo predio mayor de cinco (5) hectáreas, hasta treinta (30) hectáreas, las primeras cinco (5) hectáreas señaladas por el peticionario, serán objeto de titulación gratuita y al resto del predio se le aplicará el precio establecido en la primera columna de la tabla de precios establecida en la Ley 80 de 2009. Sin embargo, el valor catastral será el que resulte de sumar el precio de venta más la cantidad que nazca de aplicar a las primeras cinco (5) hectáreas, la primera columna de la tabla de precios contenida en la Ley 80 de 2009, utilizando para ello la referencia que surge de dividir en metros cuadrados o fracción, los precios fijados por hectárea, de acuerdo a la zona y región respectiva.
5. Si la petición se refiere a un solo predio mayor de treinta (30) hectáreas, las primeras cinco (5) hectáreas señaladas por el peticionario, serán objeto de titulación gratuita y al resto del predio se le aplicará el precio establecido en la segunda columna de la tabla de precios establecida en la Ley 80 de 2009. Sin embargo, el valor catastral será el que resulte de sumar el precio de venta más la cantidad que nazca de aplicar a las primeras cinco (5) hectáreas, la segunda columna de la tabla de precios contenida en la Ley 80 de 2009, utilizando para ello la referencia que surge de dividir en metros cuadrados o fracción, los precios fijados por hectárea, de acuerdo a la zona y región respectiva.
6. En caso de que el solicitante haya pedido en compra más de un (1) predio, a la parcela o parcelas que no fueron seleccionadas para titulación gratuita por el propio peticionario y que sean mayores de cinco (5) hectáreas, se les aplicará en su totalidad el precio de venta establecido en la tabla de precios contenida en la Ley 80 de 2009, ya sea la primera columna si tiene un área de hasta 30 hectáreas o la segunda columna, si tiene un área mayor de 30 hectáreas. En este caso, el valor catastral será igual al precio de venta.
7. En los predios mayores de cinco (5) hectáreas, el área otorgada gratuitamente, será contabilizada para determinar si la petición se ubica en la primera o en la segunda columna de la tabla de precios establecida en la Ley 80 de 2009, tanto para el precio de venta como para el valor catastral.

Artículo 10. PRECIOS PARA PREDIOS NO COSTEROS NI INSULARES. Las solicitudes de titulación basadas en derechos posesorios, sobre predios no costeros ni insulares, ubicados dentro de bienes patrimoniales o baldíos de la Nación que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, se regirán por las siguientes reglas en materia de precios y valor catastral.

1. En caso de que el predio esté dedicado a uso residencial o habitacional, se aplicará tanto en precio de venta como en valor catastral, el valor fijado en situaciones similares por parte del Municipio más cercano, de acuerdo a decisión que tome la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales. Queda entendido que en estos casos también se aplica el concepto de titulación gratuita de hasta cinco (5) hectáreas.
2. En caso de que el predio esté dedicado a uso agropecuario, se aplicará tanto en precio de venta como en valor catastral, el valor fijado en situaciones similares por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Queda entendido que en estos casos también se aplica el concepto de titulación gratuita de hasta cinco (5) hectáreas.
3. En caso de que el predio esté dedicado a uso comercial, turístico o industrial, tanto el precio de venta como el valor catastral será fijado por avalúo realizado por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales.

Artículo 11. PRECIOS PARA TERRENOS DESARROLLADOS A PARTIR DE MIL METROS DE LA ALTA MAREA (TIERRA ADENTRO) EN ISLA DEL REY. Las solicitudes de titulación basadas en derechos posesorios, sobre predios

¹ VER Resolución ANATI-ADMG-228 de 9 de agosto de 2018 (G.O. 28.595 de 22 de agosto de 2018), que establece las reglas para determinar los valores catastrales que deberán fijarse en los procedimientos de adjudicación de tierras nacionales que requieran avalúo.

desarrollados, ubicados tierra adentro, después de los primeros mil (1,000.00) metros desde la línea de alta marea en Isla del Rey, se regirán por las siguientes reglas en materia de precios y valor catastral:

1. Se entenderá como "predio desarrollado" todo aquel que, previo a la aprobación de la Ley 80 de 2009, ya estuviera dedicado a uso residencial, habitacional, turístico, agropecuario, comercial o productivo.
2. En caso de que el predio esté dedicado a uso residencial o habitacional, se aplicará tanto en precio de venta como en valor catastral, el valor fijado en situaciones similares por parte del Municipio donde se ubican. Queda entendido que en estos casos también se aplica el concepto de titulación gratuita de hasta cinco (5) hectáreas.
3. En caso de que el predio esté dedicado a uso agropecuario, se aplicará tanto en precio de venta como en valor catastral, el valor fijado en situaciones similares por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Queda entendido que en estos casos también se aplica el concepto de titulación gratuita de hasta cinco (5) hectáreas.
4. En caso de que el predio esté dedicado a uso comercial, turístico o industrial, tanto el precio de venta como el valor catastral será fijado por avalúo realizado por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales.

Artículo 12. PRECIOS APLICABLES ENTRE EL GOLFO DE MONTIJO Y HORCONCITOS. En lo que respecta al área comprendida desde el Golfo de Montijo, Provincia de Veraguas, hasta Horconcitos, Provincia de Chiriquí, se aplicará la tarifa señalada en las Zonas 10 y 11 de la Región 1 de la tabla de valores por hectárea contenida en la Ley 80 de 2009.

Artículo 13. LÍMITES DE LAS ZONAS DE PRECIOS. Los límites de las diferentes zonas señaladas en el artículo 7 de la Ley 80 de 2009, para poder aplicar la tabla de valores por hectáreas para determinar el precio de venta, serán los señalados en el ANEXO del presente Reglamento, el cual se parte integral de este Decreto Ejecutivo, excepto la Región 3 (Insular) que no requiere de límites.

Artículo 14. SERVIDUMBRE DE ACCESO PÚBLICO. Los planos que se presenten en las solicitudes de adjudicación a título gratuito u oneroso, deben cumplir con las regulaciones de servidumbre de acceso público en playa señaladas en la Resolución del Ministerio de Vivienda 234-2005 de 16 de agosto de 2005, o cualquier otro acto administrativo que la modifique o subrogue, emitido por autoridad competente.

Artículo 15. RESERVAS DE TIERRAS DEL ESTADO PARA PROYECTOS FUTUROS. De acuerdo al artículo 289 de la Constitución Política y al artículo 1 de la Ley 80 de 2009, la titulación basada en derechos posesorios está sujeta a los planes de desarrollo del país, debido a lo cual el Estado reservará áreas de tierras nacionales, patrimoniales o baldías, para proyectos futuros.

Debido a lo anterior, dentro del proceso de titulación de tierras basado en derechos posesorios, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales en coordinación con el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), llevará adelante las gestiones necesarias para verificar con los organismos competentes del Órgano Ejecutivo, sobre la existencia de proyectos de infraestructura o de otro tipo, que ameriten la reserva de áreas para el Estado, las cuales no podrán ser objeto de titulación.

De igual forma, las entidades públicas y organismos competentes podrán solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas que se reserven áreas de territorios para proyectos futuros. En virtud de lo ordenado por el artículo 8 del Código Fiscal el Ministerio de Economía y Finanzas tomará la decisión final.

Las personas que tengan derechos posesorios y estén ubicadas dentro de las áreas que el Estado se reserve para proyectos futuros, podrán seguir utilizando el territorio en la medida en que cumplan con las limitaciones legales y reglamentarias correspondientes y hasta que sea requerida para los proyectos estatales. El Estado velará por atender de forma armoniosa y con conciencia social el proceso de reubicación que eventualmente sea necesario cumplir.

JURISPRUDENCIA. Proyectos futuros - Competencia. La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, es competente para asignar tierras para proyectos estatales futuros.

"Sobre el particular, el Tribunal reitera el criterio de que las alegaciones anteriores no guardan relación o, mejor dicho, exceden del alcance de la norma que se estima violada. En este caso, el artículo 1 de la Ley 59 de 2010 establece la competencia de la ANATI, pero al sustentar el concepto de su infracción, la recurrente nuevamente trae a colación su disconformidad con la valoración probatoria realizada por el funcionario acusado, así como también inserta en el debate normas del Código Civil relativas a la posesión, inclusive, la figura de la desviación de poder, lo que tampoco guarda relación con la competencia que por ley le ha sido asignada a la ANATI, que es lo que regula la norma que se estima violada.

Ahora bien, aunque el recurrente no haya cuestionado la falta de competencia de la referida entidad pública para emitir la Resolución N° 24 de 17 de mayo de 2016 -a través de la cual el Administrador General de la ANATI rechazó la solicitud de compra a la Nación de un globo de terreno a nombre de JAVIER ANTONIO CASTILLERO ANZOLA, y ordenó continuar con la solicitud de traspaso a título gratuito del mismo globo de terreno a nombre del Municipio de Panamá, con el fin de desarrollar áreas de esparcimiento y recreación- lo cierto es que la misma estaba debidamente facultada para ello, en atención a lo dispuesto por el propio artículo 1 de la Ley 59 de 2010, en concordancia con los artículos 6 del mismo cuerpo normativo, 1 de la Ley 80 de 2009, y 15 del Decreto Ejecutivo 45 de 2010, siendo estos tres últimos del tenor siguiente:

Ley 59 de 2010

"Artículo 6. La Autoridad se constituye en única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad

¹ VER Resolución 234-2005 de 16 de agosto de 2005, que establece servidumbres de acceso público en playas (G.O. 25.375 de 31 de agosto de 2005).

estatal y los de propiedad privada. En el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre éstos."

Ley 80 de 2009

"Artículo 1. Esta Ley tiene como objetivo el reconocimiento, a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, de derechos posesorios y la titulación de predios sobre los bienes patrimoniales de la Nación, tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zonas costeras y territorio insular, de acuerdo con la Constitución Política de la República, en especial con el artículo 289 que dispone que el Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo. Para tal fin, el Estado se reserva el derecho de establecer las reservas de tierras estatales necesarias para proyectos futuros y reservas ecológicas permanentes, esenciales para la calidad de vida y la herencia de las futuras generaciones.

..."

Decreto Ejecutivo 45 de 2010

"Artículo 15. RESERVAS DE TIERRAS DEL ESTADO PARA PROYECTOS FUTUROS. De acuerdo al artículo 289 de la Constitución Política y al artículo 1 de la Ley 80 de 2009, la titulación basada en derechos posesorios está sujeta a los planes de desarrollo del país, debido a lo cual el Estado reservará áreas de tierras nacionales, patrimoniales o baldías, para proyectos futuros.

Debido a lo anterior, dentro del proceso de titulación de tierras basado en derechos posesorios, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales en coordinación con el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), llevará adelante las gestiones necesarias para verificar con los organismos competentes del Órgano Ejecutivo, sobre la existencia de proyectos de infraestructura o de otro tipo, que ameriten la reserva de áreas para el Estado, las cuales no podrán ser objeto de titulación.

De igual forma, las entidades públicas y organismos competentes podrán solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas que se reserven áreas de territorios para proyectos futuros. En virtud de lo ordenado por el artículo 8 del Código Fiscal el Ministerio de Economía y Finanzas tomará la decisión final.

Las personas que tengan derechos posesorios y estén ubicadas dentro de las áreas que el Estado se reserve para proyectos futuros, podrán seguir utilizando el territorio en la medida en que cumpla con las limitaciones legales y reglamentarias correspondientes y hasta que sea requerida para los proyectos estatales. El Estado velará por atender de forma armoniosa y con conciencia social el proceso de reubicación que eventualmente sea necesario cumplir."

Como se observa, las normas legales y reglamentarias adscriben competencia a la ANATI para la administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles de propiedad tanto estatal como privada, asistiéndole el derecho de reservar tierras estatales que sean necesarias para proyectos futuros, como ha ocurrido en este caso, no advirtiendo el Tribunal de esta manera la concurrencia de alguna circunstancia que ponga en tela de duda la falta de competencia de la entidad pública demandada para dictar el acto administrativo impugnado; por lo que también se descarta la alegada violación del artículo 1 de la Ley 59 de 2010." (Sentencia de la Sala Tercera de la Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de 9 de marzo de 2020. Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por Javier Castillero para que se declare nula por ilegal la Resolución No. 24 de 17 de mayo de 2016, emitida por el Director Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras).

Artículo 16. PROCEDIMIENTO DE PAGO A PLAZOS. En el caso de que el peticionario se acoja a la opción legal que le permite el pago a plazos del precio por el pedio que adquiere del Estado, se procederá de la siguiente manera:

1. La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas preparará la Escritura Pública donde conste la resolución de adjudicación, la constitución de hipoteca y anticresis a favor de la Nación, el monto del abono inicial, la mensualidad, la tasa de interés aplicable, el término del contrato, el cual no podrá ser mayor de 15 años, las causales de incumplimiento y las demás cláusulas contractuales pertinentes.
2. Una vez firmada la escritura por las personas legalmente autorizadas y realizado el pago del abono inicial, la misma se inscribirá en el Registro Público.
3. Luego de inscrita la escritura donde se constituye el título de propiedad y el gravamen sobre la finca resultante, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas remitirá toda la información necesaria al Banco Nacional de Panamá para que éste proceda a realizar los registro correspondientes para recibir los pagos periódicos a favor de la Nación del precio pactado en el contrato.
4. El Banco Nacional de Panamá informará periódicamente al Ministerio de Economía y Finanzas sobre la evolución de los pagos de todos los casos que se encuentren en esta circunstancia y reportará muy especialmente aquellos que incurren en mora para que el Ministerio de Economía y Finanzas proceda de conformidad con la Ley.
5. El Banco Nacional de Panamá y el Ministerio de Economía y Finanzas podrán establecer acuerdos de entendimiento interinstitucionales para regular mayores detalles sobre la colaboración necesaria para cumplir lo establecido en este artículo.

Artículo 17. COORDINACIÓN ENTRE LA DIRECCIÓN DE CATASTRO Y BIENES PATRIMONIALES (DCBP) DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y EL PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (PRONAT). El reconocimiento de los derechos posesorios y la titulación que llevará adelante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas con base en la Ley 80 de 2009, se realizará en coordinación con el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).

En virtud de lo anterior, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, le dará el trámite a las peticiones de reconocimiento de derechos posesorios y titulación que se presenten en sus oficinas, relativas a las áreas donde no se ha levantado el barrido catastral de la titulación masiva, procediendo a reconocer los derechos posesorios y a titular a los

peticionarios que hayan cumplido con todos los requisitos, luego de lo cual, se remitirá una copia del plano aprobado al Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) para su conocimiento.

Por otra parte, en las áreas donde el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) haya realizado el barrido catastral, también se le dará el trámite a las peticiones de reconocimiento de derechos posesorios y titulación que se presenten en las oficinas de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales. No obstante, en estos casos, antes de reconocer derechos posesorios y de titular un predio, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales verificará con el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) el plano del mismo, con el objetivo de que la titulación se realice de forma armónica con los esfuerzos de titulación masiva.

En el caso de las titulaciones basadas en derechos posesorios que lleguen al conocimiento de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales únicamente por conducto del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), se aplicarán los procedimientos de titulación establecidos en la Ley 24 de 2006 y su reglamento. La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, como entidad pública con mando y jurisdicción en materia de titulación de tierras, siempre mantendrá la autoridad de verificar el cumplimiento de la prueba de los derechos posesorios y demás requisitos establecidos por la Ley 80 de 2009.

En todo caso, la coordinación entre el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, estará inspirada en favorecer la titulación más rápida de aquellos que prueben los derechos posesorios de acuerdo a la Ley y cuidando la calidad de la determinación técnica de los linderos y medidas de los predios titulados.

Artículo 18. Modifíquese la denominación del Capítulo I del Título III del Decreto Ejecutivo 228 de 2006, el cual queda así:

**"Capítulo I
De la metodología única"**

Artículo 19. Modifíquese el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 228 de 2006, el cual queda así: **VER Art. 12 del D.E. 228 de 2006.**

Artículo 20. Modifíquese el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 228, el cual queda así: **VER Art. 15 del D.E. 228 de 2006.**

Artículo 21. Modifíquese el artículo 20 del Decreto Ejecutivo 228 de 2009, el cual queda así: **VER Art. 20 del D.E. 228 de 2006.**

Artículo 22. Se adicionan las siguientes definiciones al glosario contenido en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 228 de 2006: **VER Glosario del Art. 2 del D.E. 228 de 2006.**

Artículo 23. Se derogan los artículos 4, 16, 17, 21 y 22 del Decreto Ejecutivo 228 de 2009.

Artículo 24. Este Decreto Ejecutivo deroga en todas sus partes el Decreto Ejecutivo 41 de 28 de mayo de 2010.

Dado en la ciudad de Panamá, a los siete días del mes de junio de dos mil diez (2010).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE