



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de diciembre de 2018
C-088-18

Licenciada

Marina García Collado

Fiscal de Circuito Anticorrupción de Descarga
del Primer Circuito Judicial de Panamá
E.S.D.

Ref.: Traspaso de derechos posesorios.

Señora Fiscal:

Me dirijo a usted, en ocasión de dar respuesta a su Oficio No. 1488/Exp.451-17/Jcm, de 18 de septiembre de 2018, recibido en este Despacho el 25 del mismo mes y año, por el cual nos consulta si una sociedad anónima tiene capacidad para poseer Derechos Posesorios de terrenos de propiedad del Estado (Municipio de Balboa); y si una persona natural puede traspasar sus derechos posesorios sobre terrenos propiedad del Estado, a una sociedad anónima para que realice trámite de adjudicación, a favor de esta última.

Damos respuesta a lo solicitado en atención a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, en concordancia con el artículo 277 de la misma excerta legal, que establece la obligación de las entidades públicas y privadas de proporcionar colaboración pronta, eficaz y completa a los requerimientos que formulen los agentes del Ministerio Público en cumplimiento de sus funciones.

En relación a su primera interrogante, sobre si una sociedad anónima tiene capacidad para tener Derechos Posesorios de terrenos de propiedad del Estado (Municipio de Balboa), me permito remitirle a 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”.

El numeral 2 del artículo 2 de la mencionada Ley 80 de 2009 define el término “posesión”, como “Dominio **material** con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por el período que establece esta Ley, debidamente probado por quien lo alega, sobre bienes **patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular.**”.

Resulta también pertinente traer a colación lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 10 de la referida Ley 80 de 2009, como quedaron modificados por 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 Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones”, los cuales prevén lo siguiente:

“Artículo 3. La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un período mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras. La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.

La posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra. Igualmente, el solicitante de un título de propiedad podrá establecer la existencia de la posesión por el período que establece el párrafo anterior, mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad, o por sus colindantes, así como de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial. Los documentos emitidos por las autoridades de policía se utilizarán como elemento probatorio de la posesión, pero no serán definitivos.

Para efectos de los programas de titulación, el Ministerio de Economía y Finanzas hará uso de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, a fin de verificar la existencia de la posesión en caso de que esté en duda, lo que incluye los documentos expedidos por las autoridades de policía y la información levantada en los procesos de regularización y titulación masiva, dentro de los cuales deberá tener una participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.

En caso de dudas o pleitos sobre la posesión, se aplicarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, y si estos no permiten lograr una solución se remitirán a los tribunales de justicia.” (Resaltado del Despacho).

“Artículo 4. Con sujeción a lo establecido en los programas nacionales de desarrollo que establezca el Órgano Ejecutivo, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas otorgará títulos de propiedad de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley a las personas que tengan la posesión de un terreno ubicado sobre bienes patrimoniales de la Nación, zona costera adjudicable y tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el pago del precio calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 7.

Mientras el poseedor no haya obtenido su título de propiedad, la posesión legítima se mantendrá y se regirá por lo establecido en el Código Civil.” (Resaltado del Despacho).

“Artículo 10. No serán objeto de titulación las zonas de manglares, los territorios indígenas y comarcales, las áreas protegidas y cualquier otro territorio sujeto a restricciones legales de apropiación privada.

Las autoridades correspondientes podrán identificar dichas áreas y territorios para los fines previstos en las normas respectivas.

En las áreas protegidas no se harán reconocimientos de derechos posesorios, salvo que estos se hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaratoria de dichas áreas. En este caso, para el aprovechamiento del predio, el titular se sujetará a la normativa ambiental o reglamentaria aplicable.”. (Resaltado del Despacho).

En concordancia con las citadas disposiciones, el artículo 81 de la mencionada Ley 59 de 2010, dispone que **“Todas las disposiciones que se refieran a (...) la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, con excepción de las referentes al Departamento de Bienes Patrimoniales de dicha entidad, se entenderán referidas a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.”** (Resaltado del Despacho).

De lo hasta aquí expuesto es posible deducir que, de acuerdo con la Ley 80 de 2009, en concordancia con la Ley 59 de 2010, en principio, una persona jurídica dedicada a la actividad comercial, constituida como una sociedad anónima, podría válidamente ejercer derechos posesorios sobre bienes patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular y obtener en consecuencia su adjudicación a título oneroso, por conducto de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; con las limitaciones que señala el artículo 10 de la Ley 80, que excluye de esta posibilidad, los territorios sujetos a restricciones legales de apropiación privada, como es el caso de los manglares, los territorios indígenas y comarcales, e igualmente, de las áreas protegidas.


En cuanto a su segunda pregunta, sobre si puede una persona natural traspasar sus derechos posesorios sobre terrenos propiedad del Estado a una sociedad anónima, para que ésta realice el trámite de adjudicación, el artículo 3 de la Ley 80 de 2009, citado, dispone que la posesión podrá ser adquirida de una persona (natural o jurídica) que la tuvo y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor. Siendo ello así, entendemos que los derechos posesorios que recaigan sobre terrenos estatales regidos por la Ley 80 de 2009, pueden ser transferidos por una persona natural a una persona jurídica (v.g., sociedad anónima), mediante cesión a título oneroso (venta), pudiendo esta última tramitar para sí la adjudicación definitiva, de acuerdo a lo previsto en el artículo 4 y demás concordantes de dicha Ley.

Por último, estimamos pertinente recomendarle consultar el texto de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, “Que adopta el Código Agrario de la República de Panamá.”, excerta legal que entre otros aspectos regula la propiedad agraria, las modalidades empresariales propias de dicha actividad y la posesión agraria.

Un examen prolijo de su articulado, permite constatar que en el ámbito de la actividad agraria, la Ley 55 de 2011, no prevé de modo expreso la posibilidad de que una sociedad

anónima, cuyo objetivo sea la explotación de una actividad comercial, pueda adquirir el carácter de poseedor agrario; situación que, tratándose de personas jurídicas, pareciera reservar a las empresas agrarias organizadas en Sociedades Agrarias de Transformación, cooperativas de producción, asentamientos campesinos u otras formas organizativas reconocidas por la mencionada ley (Ver artículo 15 y siguientes). Cabe anotar asimismo, que de conformidad con el artículo 153 de la ley 55, los bienes públicos son susceptibles de posesión agraria; y el artículo 156, en concordancia con la regla general establecida en el artículo 446 del Código Civil, implícitamente reconoce la viabilidad jurídica de ceder a terceros los derechos posesorios (agrarios), al contemplar entre las causales que acarrearán la pérdida de tales derechos, la cesión a título oneroso o gratuito realizada por su titular a favor de terceros.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/