

# Los Derechos Posesorios: El Estado, Los Poseedores, Inversionistas y Los Municipios

*Una propuesta concreta.*

Preparado por:

Adalberto Pinzón Cortez

Abogado y Consultor en Catastro y Ordenamiento Territorial

apinzon@pinzonhidalgo.com

*“El Ordenamiento Territorial no es sólo demarcar o delimitar un Pedazo de tierra. Es mucho más profundo. El Ordenamiento Territorial tiene dos partes: una espiritual que se refiere al pensamiento y otra física que se refiere a la tierra. Esas dos partes siempre están unidas, no se pueden separar, pues el Territorio es uno solo. Ordenar el territorio requiere ordenar el Pensamiento”*

Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

## I. CONCEPTOS PREVIOS.-

El tema territorial ha conllevado mucha pasión desde la antigüedad, provocando guerras e incluso caídas de imperios. Hoy día no esperemos lo menos, pero es necesario ya, canalizar el ímpetu del tema para lograr un ordenamiento territorial justo para todas las partes teniendo presente que lograrlo, constituirá una de las bases para un desarrollo económico de todo el país.

Ahora bien, hay que ordenar las ideas y los pensamientos, de todas las partes involucradas, poseedores, gobierno, inversionistas, profesionales en general, pues como comentaran los Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta a propósito de una declaración sobre el tema: *“El Ordenamiento Territorial no es sólo demarcar o delimitar un Pedazo de tierra. Es mucho más profundo. El Ordenamiento Territorial tiene dos partes: una espiritual que se refiere al pensamiento y otra física que se refiere a la tierra. Esas dos partes siempre están unidas, no se pueden separar, pues el Territorio es uno solo. Ordenar el territorio requiere ordenar el Pensamiento...”*

## II. MARCO CONCEPTUAL.-

El presente ensayo pretende dar una recomendación específica al tema que se debate actualmente sobre la titulación en costas e islas, desde una perspectiva que intenta conciliar las partes involucradas teniendo como norte el justo beneficio y responsabilidad de todos los sectores públicos y privados. En efecto, nuestro planteamiento recomienda ciertas tipologías o categorías a las cuales hay que asignarle ciertos valores (precio de tierra), tratamientos específicos (titulación gratuita), entre otras, en donde adicionalmente se hacen recomendaciones valorativas para tal o cual tipología o categoría, no obstante, le corresponderá a las autoridades gubernamentales esta decisión. La creación de las tipologías o categorías, estimamos, serían entonces un marco de referencia, para una solución a la problemática existente; es decir establecimos denominadores comunes que sean la base o guía para la toma de decisiones de parte de los administradores estatales.

Comprendemos que un escenario ideal sería, antes de hablar sobre el tema específico de titulación de tierras, que planteáramos una ley de ordenamiento territorial que involucre no solo el aspecto aislado de la titulación, ya que -aunque sea el más importante, no es el único; pero sí, reiteramos, es un elemento clave para asentar las bases de un verdadero ordenamiento territorial.

Entonces, justificamos la necesidad de abordar el tema de titulación de tierras en forma inmediata, por la mora existente en abordar el mismo e igualmente en base a dos aspectos trascendentes: el primero: para hablar de cualquier tema de planificación urbanística, fiscal, prestación de servicios públicos, etc., el Estado debe conocer a propósito de su territorio, sean propiedad del Estado o de los particulares, qué tiene, dónde lo tiene, cuáles son sus características, etc.; y para ello, el paso inmediato es identificarlo, en palabras simples, otorgar títulos de propiedad. Segundo: por su parte, los particulares en general, poseedores, propietarios y la comunidad en general, debe tener la seguridad jurídica del terreno que ocupa, posee o es propietario; esto es un derecho natural.

En base a lo anterior, definimos entonces el alcance del presente documento, para abordar puntualmente el tema de titulación de tierras, en donde si bien existen otros elementos que deban considerarse, como planificación, urbanismo, aspectos fiscales y económicos, hemos tratado de incluir algunos matices de tales aspectos, como por ejemplo, el apoyo a los Municipio y consideraciones fiscales, que sabemos no son suficientes, pero que en gran medida al menos sentarán las bases, para una futura legislación integral que nos conduzca a un verdadero ordenamiento territorial. Este ordenamiento territorial no necesariamente está condicionado a ligeramente agrupar o condensar todas las entidades que de una u otra manera tienen que ver con el tema de tierras en una sola institución o autoridad. Esto a nuestro criterio manejado ligeramente, lo que haría es agrupar todas las debilidades actuales de cada institución que aborda el tema, en una gran Autoridad con los mismos problemas, pero ahora eso si, más grande.. El problema es mucho más complejo que eso.

### III. LOS CUATRO PILARES DE LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN PANAMÁ.-

El tema de titulación de tierra, debe ser abordado sobre la base de cuatro pilares fundamentales que hemos identificado, que deben interrelacionarse y ponderarse por igual, siendo éstos:

- (1) El derecho del Estado a cobrar por un terreno sea por su calidad de propietario, sea por el servicio de titulación. Igualmente la necesidad y hasta obligación que tiene el Estado que se identifiquen los inmuebles para todos los fines que corresponda: materia impositiva, establecimiento de valores catastrales, fiscalización y cobro sobre transacciones, entre muchos otros aspectos.

- (2) El respeto a la propiedad privada, elemento fundamental de todo ciudadano, sean que nos refiramos a la existencia de un derecho posesorio y por supuesto a un título de propiedad. El Estado simplemente tiene que respetar los derechos de quienes ocupan, trabajan o dependen de la tierra (sea un derecho posesorio o derecho de propiedad privada)
- (3) El respeto y garantía a las inversiones y su promoción que deba beneficiar al inversionista, por su puesto, pero que consecuentemente beneficiaría a la población en general o del área específica donde se desarrollen los proyectos y al propio Estado, por los impuestos que correspondan.
- (4) El apoyo a los Municipios, con la entrega de la información topográfica, planos, zonificaciones y con parte de los ingresos que reciba el Gobierno Central, productos de actividades que ejecutan dentro de los límites de cada Comuna.

### III. “TERRENOS BALDÍOS”: PROPIEDAD DEL ESTADO?

No es el momento ya ni existe más tiempo, para entrar en una discusión sobre si, el terreno baldío es o no propiedad del Estado o si el derecho de posesión constituye *per se*, el derecho automático a la titulación; discusión que al momento ha enfrentado a varios sectores. Han sido discusiones muy interesantes y sensatas, con argumentos pensados de ambos lados. En ese sentido, con los distintos foros, escritos y opiniones que sobre el tema de titulación que se han dado en los últimos meses, tenemos ya suficientes elementos para ordenar el pensamiento, para que de una vez por todas Panamá tenga una ley de titulación de tierras que sea la base para que a mediano plazo se pueda tener un verdadero ordenamiento territorial en el país.

Es el momento de tomar decisiones urgentes y bien pensadas que originen una ley que tenga como norte los cuatro pilares citados y no castigemos al más humilde o al más pudiente que quiere hacer una inversión; no castigemos al Estado que no cobra impuestos de inmueble o que por omisión y exagerada y/o intencionada miopía (con complicidad de todos absolutamente todos los sectores) han permitido por muchos años la existencia de un mercado informal de venta de derechos posesorios, donde se perjudica al Estado que no cobra los impuestos, al poseedor originario que como está vendiendo solo “derechos

posesorios” tiene que bajar su precio; al inversionistas, que después que compra, quiere desarrollar un proyecto del cual no hay título, a los Municipios que no tienen presupuesto ni para hacer un parque y siguen sólo con la posibilidad de vender lotes de cementerio, mientras en sus límites y en su territorio, se ha construido o pretenden construir un Resort con habitaciones de B/.300.00 por noche. Esto por citar solo algunos ejemplos, de las decenas de consecuencias negativas que ha tenido y tiene la situación territorial actual. Siendo que, todas las partes abogan en beneficio de lo anterior no vemos mayores problemas para que nos pongamos de acuerdo como país. Es simplemente buscar un consenso urgente y bien pensado para este tema, por lo cual elaboramos la siguiente propuesta.

#### IV. CATEGORÍAS DE POSEEDORES DE DERECHOS POSESORIOS.-

Actualmente existen diversas categorías de personas que reclaman la titulación argumentando ser propietarios de Derechos Posesorios, los cuales nos permitimos categorizar en la siguiente manera:

- (a) Los propietarios originales de los derechos posesorios;
- (b) Los propietarios que han comprado los derechos posesorios de los originarios (propietarios derivados);
- (c) Los que pretenden titular un terreno que no ha sido objeto de derecho posesorio y que algún inversionista o lugareño pretende titular; y sobre la cual se puede apreciar sin mayores esfuerzo existe una “ocupación coyuntural”; y,
- (d) Los que alegan tener derechos posesorios cuyo límite va más allá de donde la vista alcanza mirar y sobre lo cual lo que más tienen es un plano confeccionado en gabinete y lo más probable que con Google Earth.

Proponemos que el Estado, a través de sus administradores actuales, agrupe las categorías (a) y (b) bajo un mismo tratamiento. En efecto, tanto el que ha tenido, mantenido, trabajado y conservado un derecho posesorio sobre un terreno por muchos años, así como quien lo haya adquirido de los primeros, mediante los procedimientos legales correspondientes y siguiendo las reglas y procedimientos legales correspondientes, deben ser agrupados en una misma categoría y por ende tener un tratamiento igualitario, claro está sujeto a las condiciones que anotaremos más adelante. Como sustento jurídico podríamos indicar que, si la suma de posesiones o tiempo de ocupación “heredado”, ha sido aceptado y recibido un tratamiento positivo por nuestra jurisprudencia,

ello podría dar margen a que, por analogía, asimilarlo con la situación que planteamos, pero reiteramos, siguiendo las reglas que plantearemos más adelante y algunas excepciones. Pues, si bien hay que garantizar la inversión privada y la seguridad jurídica, hay que garantizar también el derecho del Estado a cobrar y recibir impuestos, por lo cual lo importante aquí es establecer un equilibrio e interconexión de estos dos pilares, al igual que el resto de los pilares citados.

Por otro lado, quienes podríamos agrupar en los literales (c) y (d) si desean titular deberían participar en una subasta pública y pagar el valor de mercado. Igualmente, debería darse la oportunidad a cualquier tercero que pueda tener intención de comprar dichas tierras. Es preciso advertir que, los terrenos o áreas que puedan tener el denominador común de los literales (c) y (d) citados o que pretendan titularse, son fácil y perfectamente identificables. Basta con una inspección hasta satelital y las normas más rudimentarias de acreditación de derechos posesorios para detectarlos.

Para el presente escrito, como anotamos anteriormente, nos referiremos específicamente, al tratamiento que debe darse a los propietarios originales y derivados.

#### V. ACREDITACIÓN DEL DERECHO POSESORIO.

Este apartado, aunque pareciese complejo, es un tema simple, cuyo laberinto es producto más, de sus diversas interpretaciones y se abisma más la situación cuando la propia “reglamentación o Memo” que los regule, da margen dicha posibilidad. Para evitar ello, es necesario que se establezcan claramente los mecanismos y elementos de acreditación, cuya base medular están consagrados en nuestros Códigos, la costumbre administrativa nacional y local (fuente de derecho); y, en la jurisprudencia patria.

En este punto es necesario advertir que, en algunas regiones del país será más fácil hacer esta comprobación de los derechos posesorios, como en la región de Azuero por citar solo un ejemplo; existiendo otras áreas (las menos) que se requerirá verificar con más detenimiento y/o al menos darle otro tratamiento, el cual puede ser objeto de otro análisis. Estas áreas son precisamente donde pretenden adherirse algunos consagrados en los literales (c) y (d).

#### VI. VALOR DEL TERRENO, PRECIO DE VENTA Y/O TITULACIÓN.-

Proponemos la elaboración de una zonificación que abarque todo el país para efectos de la asignación del valor del terreno. Si las zonas son muy grandes,

dentro de cada zona deberían existir dos Sub-zonas dependiendo de la existencia de servicios públicos y carreteras, entre otras características propias para este tipo de estudios. Siendo así, se tendrían dos rangos de valores que dependerán de las características propias del área a evaluar. Ahora bien, podría optarse, igualmente, por una zonificación mas pequeña, que abarque áreas con características similares, a las cuales podría asignársele un solo valor al terreno.

*Ahora bien, cuál sería el valor que tendría que pagarse para lograr la titulación de la tierra?*

Antes de esto, como concepto previo, debería indicarse cual sería el valor *per se* de la tierra en dichas zonas, establecidas en un mapa o mosaico de valores. Recomendamos que este valor sea el valor de mercado actual (en adelante, VMA), que no refleje solamente aquel en que los propietarios quieran vender su tierra pero que tampoco pretenda reflejar un valor mínimo de centavos, valores incluso inferiores a los que compraron los propietarios derivados sus derechos posesorios. Es necesario establecer un valor lo más científico y objetivo posible, con avalúos que incluyan las variables propias de estos temas, ventas promedios, infraestructura existente (sea propia o creada por el Estado), servicios públicos, etc., pero lo importante es, que el trabajo se haría sobre áreas o zonas en que deba dividirse o segmentarse todo el país.

Para este trabajo que establecería el VMA podría realizarse un taller o contratarse a unas 5 evaluadoras existentes, las cuales conjuntamente con los funcionarios de la Dirección de Catastro y la Contraloría General, quienes tienen mucha experiencia en el tema y pueden llevar a cabo esta importante labor. Es más, con los parámetros anteriores bien definidos es casi seguro que no existirían diferencias entre los peritajes oficiales y las compañías evaluadoras. Es importante apuntar que integrar a las compañías evaluadoras a este trabajo, evidenciaría la buena intención que se tiene de establecer un precio justo, correcto y en forma transparente.

*Ahora, volvamos a la pregunta anterior: A qué precio quiere el Estado vender o titular la tierra?.*

Los administradores del Estado son completamente soberanos de establecer el precio que estimen conveniente, pero un valor agregado al ejercicio soberano de su poder de decisión sería la consulta y el consenso respetuoso que haga con todas las partes. Este consenso debe estar orientado por los cuatro pilares mencionados; y, máxime con un tema que por muchos años ha traído graves problemas por comisión (especulación, acaparamiento, desalojos) y omisión (falta de seguridad jurídica, no pago de impuestos de inmuebles, no pago de

impuestos por transacciones), los cuales se han acrecentado en los últimos años, reiteramos, precisamente por la no toma de decisiones.

Luego de establecidas las tablas por zonas o áreas y asignado el VMA, el Estado debe establecer, partiendo de dicho valor, un precio para la venta y/o titulación del terreno, para lo cual sugerimos que dicho valor sea dividido en dos categorías a saber:

#### CATEGORÍA A.

Los que pretendan titular o comprar la tierra y desean que se les reconozca el monto que han pagado previamente por la compra de los derechos posesorios.

Aquí salvo mejor criterio, nos atreveríamos a afirmar que el valor de la tierra o titulación, tenga un descuento del 20% a 30 % del VMA y adicionalmente un descuento equivalente al pago efectuado por dichos derechos posesorios, para lo cual deben establecerse mecanismos contables y fiscales de comprobación. Es decir, el particular que compró los derechos posesorios, debe probar con contratos firmados, comprobantes de cheque y otros mecanismos contables y fiscales probatorios, que se establezcan previamente, cuánto pagó por dicha tierra.<sup>1</sup>

#### CATEGORÍA B.

El pago de un 30% del valor de mercado referido, con la cual no habría derecho a pedir al Estado el reconocimiento de ningún pago efectuado. Esta sería probablemente la alternativa más viable para los poseedores de derechos posesorios originarios.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Aquí habría que definir hasta qué fecha - del pasado- se podrá pretender acreditar los pagos por la compra de derechos posesorios. Es decir no puede regir para compra de derechos posesorios futuros o recientes, pues dar margen a oportunidades no sanas, durante el término que transcurra la discusión de la ley.

<sup>2</sup> Observación: Las autoridades gubernamentales actuales son responsables y tienen la potestad de establecer el precio o valor en que, en atención a sus políticas públicas - quieran implementar, por lo cual con las categorías que hemos recomendado, pretendemos establecer un marco de referencia que pueda coadyuvar a la fijación de dicho precio o valor de venta. Adicional, hemos recomendado porcentajes de disminución como mecanismo de equilibrio entre las posturas existentes a la fecha, puede ser mayor o menor el porcentaje que el Gobierno quiera cobrar, pero reiteramos, eso dependerá de su política de tierra, no obstante, lo importante es hacerlo sobre un marco de referencia que sea lo más objetivo posible.



OTRAS VARIABLES.-

- Podrían establecerse – dentro o como complemento de las categorías citadas - algunas variables como por ejemplo una categoría especial para los poseedores originarios que podría ser la titulación gratuita de las primeras 5 hectáreas.
- Igualmente otorgar un descuento porcentual pequeño por cabida superficial, si se pretende titular más de 50 hectáreas;
- Posibilidad de que se otorguen plazos de 10 ó 20 años para pagar la tierra, con su respectiva marginal o limitación de dominio, por citar algunas ejemplos, entre algunos otros beneficios.

Es importante señalar que, las variables que otorguen algunos beneficios adicionales, como la gratuidad de la titulación, pero que establezcan marginales de no poder venderse, por ejemplo, como la antiquísima institución de “titulación gratuita” propia de materia agraria, ha dado más problemas que ventajas. Es mejor otorgar 30 años para pagar, con una especie de hipoteca al Estado y no ponerle “*título gratuito*” o algo por el estilo., Evitar esa calificación legal y simplemente otorgar el título de propiedad, con su respectiva marginal, sería el puente para el ingreso del terreno al mercado financiero, en donde el Estado – como política pública, si podría decirle al Banco Nacional o Caja de Ahorros, que otorgue intereses mas bajos, con la garantía del terreno. Establecer una limitación de dominio o calificativo de *título gratuito* al momento de otorgarse el mismo, incentiva al mercado informal de traspasos, entre otras cosas, como ha sucedido ya en nuestra historia agraria.

Las otras variables o beneficios que se puedan estipular tienen necesariamente que ser medianamente fáciles de demostrar o corroborar, en la cual no haya mucha discrecionalidad u oportunismo, por el Estado y/o los peticionarios respectivamente.

VII. IMPUESTOS DE GANANCIA DE CAPITAL O POR TRANSFERENCIAS DE TIERRAS.-

El Gobierno puede evaluar la posibilidad de establecer la responsabilidad fiscal tributaria, por las transacciones efectuadas y que se pretendan acreditar hoy día. Tenemos una mora antiquísima con el Estado, por el no pago de impuestos productos de las transacciones informales, aunque el Estado haya tenido gran parte de responsabilidad en ello, hay que reconocerlo y este sería el momento.

Recomendamos que, para aquellos que pretendan solicitar un descuento por el pago que efectuaron por sus derechos posesorios, es decir la Categoría A citada, tengan que pagar un impuesto de 3% del VMA. Sabemos que este impuesto le correspondería pagarlo al propietario original del derecho posesorio por la ganancia que obtuvo, pero no sería justo ni razonable que esto se cobre retroactivamente o que se inicie un alcance fiscal a quienes no declararon como renta dichas ganancias, siendo estos en su mayoría lugareños o propietarios originales.

#### VIII. VALOR CATASTRAL.

El nuevo VMA que se haya fijado en el mosaico de valores y al que corresponda por cada terreno que se otorgue el título, sería el Valor Catastral para todos los fines que corresponda. Para el pago de impuestos de inmueble, para pago por transferencia de bienes inmuebles, pagos de renta o 3%, entre otras cosas.

#### IX. DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.-

En atención al último pilar referido, hay que atender ahora el derecho que tienen los Municipios lo cual consecuentemente, tienen o ven sus pobladores más de cerca, que su comuna reciba beneficios de todo el proceso de titulación, pero que paralelamente también, tenga responsabilidades.

Sobre el tema de descentralización municipal, no se requiere de más consultorías. Hay que desempolvar las decenas de estudios que se han hecho y nos han costado mucho dinero a los ciudadanos panameños para obtener los mejores elementos de tales estudios y tomar ya, medidas concretas y efectivas para lograr una descentralización Municipal, no conceptual, sino práctica, real, en aras de lograr un desarrollo económico local. Ello no debe iniciar abruptamente o con medidas extremas, que tradicionalmente en forma justificada, pero desproporcionada o demasiado ambiciosa, han pretendido algunos gobiernos locales, lo cual no sería la solución, por el contrario traerían consecuencias negativas o de ejecución compleja y a larguísimo plazo; como por ejemplo pretender el traspaso inmediato a las municipalidades de todo el ingreso en concepto de impuesto de inmueble. Esto, estimamos debe ser el norte, pero podría iniciarse esta *vía crucis* con transferencias monetarias parciales sujeto a responsabilidades de la comuna, tema que abordaremos en otra oportunidad.

Es momento ya de ir trasladando ciertos derechos o beneficios o parte de ellos a los Municipios y paralelamente darle igualmente responsabilidades en todo el proceso de titulación de tierras, responsabilidades muchas que ya han

atendido desde hace mucho tiempo haciéndolo e incluso hasta cierto punto velando y garantizando una convivencia posesoria de tierras – con excepciones, como en todas reglas existen- la cual que el propio Estado por su burocracia natural y/o falta de recursos le ha sido más difícil fiscalizar o atender. Entonces las municipalidades, siendo responsables de ello, deben ser también “beneficiadas” por ello.

Ahora bien, para el caso específico que planteamos en este documento, a los Gobiernos Locales se le debería otorgar parte o un porcentaje del ingreso que reciba el Gobierno Central producto de las ventas o titulaciones. Igualmente que reciban, la información topográfica, cartográfica, planos, los mapas con el mosaico de valorización que se levanten y recaben en el proceso de titulación. Esto sería de gran valor al municipio, para facilitar su labor en la ejecución de sus responsabilidades urbanísticas, para identificar los usuarios de recolección de basura, para la expedición de los permisos de construcción, ocupación, para los permisos de los comercios en fin, información valiosa sobre la identificación de las propiedades su propietarios, servidumbres, etc.

El Municipio, entonces recibiendo parte de los ingresos que recaude el Gobierno Central, por todo el proceso de titulación, incrementaría sus arcas municipales, eso sí, con la única condición – recomendamos- que dichos ingresos sean destinados al rubro de inversión y no de funcionamiento. No obstante, dichos ingresos tienen que ser, por lo demás, administrados soberanamente por el ente local, con la tradicional vigilancia fiscal y más importante aún, la facilidad y existente vigilancia ciudadana inmediata de cada Municipio. No es prudente, poner condiciones adicionales de que, el Gobierno Central, deba aprobar tal o cual proyecto para darle el dinero, basta que lo destine al rubro de inversión dentro del presupuesto municipal.

Es necesario recalcar que, en todo el proceso de titulación el Municipio ha tenido, tiene y deberá tener responsabilidades y obligaciones. Ellos han colaborado y colaboran administrativamente con la acreditación de los derechos posesorios, fiscalización local, entre otras cosas. No podemos tomar medidas excluyente por que, eventualmente o en algunos casos específicos, alguna autoridad local, por ejemplo un corregidor que cuenta con 25 años, haya certificado que le consta que un lugareño posee el predio por mas de 50 años. Estos casos son los menos y como señalaremos mas adelante, no podemos reglamentar temas territoriales para casos excepcionales o mejor dicho, poniendo diques jurídicos *so pretexto* de prevenir casos excepcionales.

X. LEY DE TITULACIÓN DE COSTAS E ISLAS.

Es harto conocido que lo perfecto, es enemigo de lo bueno. Por su parte, muy particularmente estimo que, el modelo de sistema jurídico latinoamericano imperante – que pretende regular todas las situaciones que puedan presentarse ha sido la causa de nuestro subdesarrollo, ayudado por gobiernos, regimenes, ciudadanos, empresarios, profesionales, estudiantes, en fin por todos nosotros por comisión y omisión. Pretender regular todas las situaciones pasadas, presentes o futuras, teniendo al ser humano de por medio, es imposible; curiosamente por ello, existen hasta libros de *lagunas jurídicas* y hasta expertos titulados en “asset protection” y “como evitar legalmente los impuestos”. Esta obsesión napoleónica, que cumplió su importante labor histórica, a nuestro modo de ver está desfasada y es momento ya de que nuestro sistema jurídico aún sobre esa base evolucione a un Realismo Jurídico al menos híbrido con el Sistema Napoleónico.

Entonces, para nuestro caso, estimamos que, la obsesión -a veces justificada- de querer pretender regular todas las posibilidades que puedan existir en materia de administración territorial, es muy difícil, sino imposible. Hay que establecer marcos de referencia y normas claras, de fácil comprobación y acreditación que apunten primordialmente a las mayorías o a las situaciones de los muchos poseedores y no de los pocos “poseedores”; o de casos excepcionales, los cuales de su peso y por su propia naturaleza y actos, pueden fácilmente invadir situaciones o conductas ya reguladas en materia civil, administrativa, de policía y hasta penalmente. En ese orden de ideas, en muchas ocasiones por querer evitarse por ejemplo los oportunismos e invasión de tierras, o castigar a quienes entre dos propiedades “ven un terreno libre que no le pertenece a nadie”, creamos procedimientos legales complejos y de difícil aplicación, lo que a la postre va en detrimento de la gran mayoría. Además, las personas que han pretendido y pretenden ser oportunistas en este tema intentarán “colarse” por el hueco de una aguja o hasta dentro de la *ratio legis*.

En efecto, como anotamos anteriormente a propósito de la acreditación de los derechos posesorios, las reglas para probar la propiedad del derecho posesorio están y solamente habría que recapitularlas y condensarlas en un instrumento legal o reglamentario, de fácil manejo, comprensión, acreditación y comprobación por parte de las autoridades gubernamentales y de los peticionarios, según lo que corresponda.

## XI. CONCLUSIONES.-

Es olímpicamente conocido que, tanto los poseedores, Gobierno Central (responsable primario), Municipios, inversionistas, profesionales (agrimensores, abogados, arquitectos, etc.), ven con urgencia la necesidad de una legislación que regule la titulación en costas e islas. Para ello es necesario reglas claras, aunque existan algunos pocos, dentro de cada uno los citados, que no quieran procedimientos escritos o transparentes, precisamente para sacar provecho de las situaciones confusas. No obstante, reiteramos, es el momento ya por clamor popular y gubernamental, según se palpa, que se tomen decisiones y establezcan leyes y reglamentos, que si bien estén lejos de ser perfectos, tengan presente el sostenimiento e interacción de los cuatro pilares propuestos.

Efectivamente, necesitamos una legislación que tenga presente los cuatro pilares citados, El Derecho del Estado a cobrar por su gestión, sea otorgar el título o vender el terreno, identificar los inmuebles para planeamiento público; el respeto a la propiedad privada, a quien ocupa y ha ocupado la tierra, trabajado y mantenido, sea un derecho posesorio o un título de propiedad; la garantía y promoción de las inversiones; y, el apoyo a los Municipios. Estas bases deben interactuar armónicamente, interrelacionarse y ponderarse por igual, no solo en este momento coyuntural, sino permanente.

## XII. REFLEXIÓN FINAL

Existen, muchas ventajas comparativas que como país tenemos y las cuales a la fecha hemos – en una u otra forma- sabido aprovechar, lo cual nos ha dado un posicionamiento mundial. Entonces, la consolidación que logremos en el tema tierra, es vital para ir consolidando dicha posición, en la cual de por sí tenemos ventajas con algunos otros países de la región, pero no es suficiente, no es saludable ni conduce a nada tal comparación. Tenemos que evitar ya el consuelo y hablar de potencialidades en materia de tierras, eso quedo atrás, tenemos que hablar de realidades; de como esas pasadas potencialidades las transformamos hoy día en realidades concretas, y en vez de usar ese término, digamos nuestras “ventajas concretas” en este tema de tierra son: la seguridad jurídica en la tenencia de los ciudadanos nacionales y extranjeros, la protección y promoción de las inversiones que se hagan sobre la base de la propiedad inmueble, en el efectivo y justo recaudo de impuestos relacionados con la propiedad y las transacciones, por citar sólo algunos ejemplos.

No obstante lo indicado, si seguimos la discusión y no se toman decisiones adecuadas y oportunas, el inversionistas que no pueda titular se va y no obtiene ganancias o redirecciona su inversión; y el Estado (Gobierno Central) no obtiene ingresos en concepto de venta de tierra o de impuesto de inmueble; y, en el Municipio seguirán vendiendo lotes de cementerio – de pronto con mayor valor-, continuarán escribiendo con la máquina Olympia, si es que hay, sino con bolígrafos, y atendiendo en un local con un aire acondicionado que no enfría pero hace “ruido”; pero, el pobre poseedor – propietario originario del derecho posesorio- que quiere la titulación de su tierra es quien seguirá sufriendo, porque los tres primeros no se han puesto de acuerdo y suerte que los tres pregonan que sólo buscan proteger y beneficiar a éste, el poseedor.

Panamá, diciembre de 2009.

*Adalberto Pinzón Cortez*

*Abogado y consultor de Catastro y Ordenamiento Territorial*

*e-mail: [adalberto.pinzon@gmail.com](mailto:adalberto.pinzon@gmail.com)*