



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 27 de abril de 2006.

C No. 23.

Su Excelencia  
**Carlos Alberto Vallarino**  
Ministro de Obras Públicas  
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota N° DM-AL-2175 por la cual solicita a la Procuraduría de la Administración emitir criterio jurídico en relación con el alcance de la obligación establecida en el Contrato de Concesión Núm. 98 de 29 de diciembre de 1994, en lo que concierne al pago de indemnizaciones por la afectación de fincas en las fases subsiguientes de construcción del Corredor Norte. La interrogante que se nos plantea es la siguiente:

“¿El Concesionario está obligado a pagar las indemnizaciones por afectación de fincas a aquellas personas que poseen derechos posesorios y a los que no tengan título de propiedad alguno?”.

En relación con esta interrogante, me permito observar que el acápite 18 de las Condiciones Generales contenidas en el Pliego de Bases, las cuales al tenor de la cláusula segunda del citado contrato forman parte integral del mismo, establece textualmente lo que a continuación se expresa:

**“18. INDEMNIZACIONES:**

El Concesionario asumirá y considerará dentro del costo de su propuesta las sumas de dinero que el Estado deba pagar, por la adquisición o expropiación de **fincas de propiedad privada** necesarias para la ejecución de la obra.

El Concesionario cancelará a cada propietario las sumas de dinero necesarias, tan pronto se concreten la expropiación o adquisición de cada finca; según se lo indique el Estado.

...” (negrilla nuestra).

La citada condición contractual establece que el concesionario sólo está obligado a asumir y considerar dentro del costo de su propuesta, las sumas que corresponda pagar al Estado en concepto de precio o indemnización para la adquisición de las fincas de

propiedad privada, necesarias para que éste pueda cumplir su obligación contractual de garantizar las servidumbres, el derecho de vía y los derechos de paso y acceso que el concesionario requiera para efectuar las labores pactadas.

Dado que el Contrato de Concesión N° 98 de 1994 no define qué se debe entender por “fincas de propiedad privada”, a fin de delimitar el alcance de la citada condición contractual estimo pertinente precisar algunos elementos que integran el concepto.

- Según su sentido natural y obvio, la palabra “finca” significa propiedad inmueble, rústica o urbana.<sup>1</sup>
- De conformidad con el artículo 325 del Código Civil, se reputan bienes inmuebles, las tierras, las construcciones de todo género adheridas al suelo; los árboles, plantas y frutos pendientes, entre otros.
- Al tenor del artículo 334 del mismo Código, son bienes de propiedad privada los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente, además de los patrimoniales del Estado y de los municipios. Resulta evidente que en el caso que nos ocupa, éstos últimos deben entenderse excluidos de la expresión “fincas de propiedad privada”, puesto que ya pertenecen al Estado, lo que hace innecesaria su adquisición.
- Por último, de conformidad con el artículo 1753 y demás concordantes del Código Civil, el registro es el medio por el cual se constituye el dominio (esto es, la propiedad) sobre bienes inmuebles y demás derechos reales sobre los mismos.

Lo indicado nos lleva a concluir que la expresión “fincas de propiedad privada” alude de manera específica a aquellos bienes inmuebles comprendidos dentro de los supuestos que establece el artículo 325 del Código Civil, o sea, aquéllas tierras, construcciones de todo género adheridas al suelo, y los árboles, plantas y frutos pendientes, siempre que pertenezcan a particulares cuyo título, de dominio esté debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá.

Por otra parte, nuestros tribunales de justicia han señalado que la posesión, cuando no se deriva del derecho de dominio que tiene el propietario sobre determinado bien inmueble, no es considerada por nuestro Derecho positivo como un derecho sino como un hecho al cual el ordenamiento legal brinda una especial protección jurídica (Cfr. ARROYO, Dulio. 20 años de jurisprudencia. 1982. p. 329). En ese sentido, las personas que ejercen posesión, es decir la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño, sobre un determinado bien inmueble sin que conste inscrita su titularidad en el Registro Público no son considerados propietarios.

Tampoco son propietarios los simples tenedores y los precaristas, quienes ejercen la retención de una cosa o el disfrute de un derecho sin ánimo de dueño y sin título inscrito en el Registro Público. Al respecto consúltense los artículos 415 del Código Civil y 216 del Código Agrario.

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

Por lo tanto, en la opinión de este Despacho la condición contemplada en acápite 18 de las Condiciones Generales contenidas en el Pliego de Bases del Contrato de Concesión Núm. 98 de 29 de diciembre de 1994, obliga al concesionario a asumir y considerar dentro del costo de su propuesta, únicamente aquellas sumas de dinero que el Estado deba pagar por la adquisición o expropiación de **bienes inmuebles pertenecientes a particulares cuyo título de propiedad esté debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá, por lo que debe entenderse excluidas de tal obligación aquellas personas que sólo posean derechos posesorios o que carezcan de título de propiedad inscrito sobre los bienes raíces.**

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,



Oscar Ceville

**Procurador de la Administración**

OC/1031/au