

, 25 de agosto de 1989.

Ingeniera  
Margaliza Velasco de Vásquez  
Directora Nacional de Reforma Agraria  
Ministerio de Desarrollo Agropecuario  
E. S. D.

Señora Directora:

Avisole recibo de su atento oficio No. DINRA-177-89  
fechado el 16 de agosto pasado, recibido en esta Procuraduría  
el 17 del corriente, por medio del cual consulta si es viable  
o no adjudicar una parcela de tierra baldía, ubicada en  
el Corregimiento de la Esmeralda, Distrito de Balboa, Provin-  
cia de Panamá. (Isla del Rey).

Nuestra legislación ha regulado la materia referente  
a la tenencia de la tierra, tanto por particulares como  
por el Estado, en cuya reglamentación ha tratado especialmen-  
te el tema de la adjudicación de tierras a los primeros  
y los supuestos en que ello no es posible.

En cuanto al territorio insular, el mismo queda, salvo  
excepción, excluido del ámbito de la Reforma Agraria, según  
se desprende de los artículos 26 y 27, numeral 8, del Código  
Agrario, que a la letra establecen:

"Artículo 26.- Para los efectos  
de lo dispuesto por este Código  
todas las tierras estatales salvo  
las exceptuadas taxativamente por  
el Artículo 27 están sujetas a  
los fines de la Reforma Agraria".  
' q            q            q

"Artículo 27:- Se exceptúan de  
lo dispuesto por el Artículo anterior  
las siguientes tierras:

.....  
.....

8.- Las islas marítimas, con excep-  
ción de las porciones de ellas

poseídas u ocupadas por las personas que tengan derecho a su adjudicación en propiedad a título gratuito u oneroso, con arreglo a las disposiciones de este Código". (El subrayado es nuestro).

o o o

En el caso en cuestión, la señora Berta Arosemena de Dominici aspira a que se le adjudique, a título oneroso, una parcela de tierra baldía ubicada en la Isla del Rey, Corregimiento de La Esmeralda, Distrito de Balboa, Provincia de Panamá.

De la documentación adjunta se desprende que, para probar su derecho, la señora de Dominici acompañó los siguientes documentos: "Copia de la solicitud de autorización de compra de estos derechos posesorios de noviembre de 1971, el comprobante de pago por la inspección ocular del terreno sobre el cual se adquirieron los derechos posesorios de fecha 17 de noviembre de 1971; el comprobante original de la solicitud de adjudicación N°8-0189 de 27 de marzo de 1972 y, por último, el comprobante N°2761 de 22 de marzo de 1972, por el pago de \$10.00 por concepto de la inspección ocular de titulación".

Ahora bien, estos documentos demuestran el derecho posesorio de la peticionaria, pero no constituyen título de propiedad.

El artículo 415 del Código Civil establece la definición de posesión, de la siguiente manera:

"Se llama posesión la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño....." (Lo subrayado es nuestro).

- o - o -

El autor Milciades Cortés define la posesión como:

"Poder ejercer sobre el bien actos de dueño ..... que no significa otra cosa que la voluntad decidida de ser propietario". (Lo subrayado es nuestro).

- o - o -

Mientras que al propietario lo define así:

"Propietario es el titular de los derechos conjuntos del usus, fructus y abusus."

- o - o -

Por su parte, la jurisprudencia ha señalado que la posesión es "un hecho generador de derechos" (V. Sentencias de 13 de julio de 1923 y 11 de febrero de 1944).

En consecuencia, y dado que la posesión a la que hicimos alusión anteriormente no la ha perdido la señora de Dominici, tiene derecho preferente a adquirir el derecho de propiedad, mediante la compra del lote, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 57 y 60, literal a), del Código Agrario, que a la letra disponen:

"Cualquier persona o grupo de personas, que llenen las condiciones establecidas en el artículo 53, tienen derecho a solicitar y la Comisión de Reforma Agraria la obligación de adjudicar, una parcela que constituya una unidad económica de explotación o finca vital por cada solicitante....".

- o - o -

"Artículo 60: Cuando la Comisión de Reforma Agraria resuelva la distribución de tierras en una extensión donde ya hubieren ocupantes, pero cuya capacidad no es suficiente para permitir una explotación productiva a todos los que tuvieren derecho a que se le adjudiquen parcelas, se establecerá la siguiente prelación:  
a) Los ocupantes que hayan cultivado la tierra por mayor número de años.  
.....".

- o - o -

La Constitución de 1972, tal como quedó reformada por los Actos Reformativos de 1978 y el Acto Constitucional de 1983, en su artículo 286, establece:

"Las personas naturales o jurídicas extranjeras y las nacionales cuyo capital sea extranjero, en tódoo en parte, no podrán adquirir la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras.

El territorio insular sólo podrá enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y bajo las siguientes condiciones:

1. Cuando no sea considerado área estratégica o reservada para programas gubernamentales.

3. 2. Cuando sea declarado área de desarrollo especial y se haya dictado legislación sobre su aprovechamiento, siempre que se garantice la Seguridad Nacional.

La enajenación del territorio insular no afecta la propiedad del Estado sobre los bienes de uso público.

En los casos anteriores se respetarán los derechos legítimamente adquiridos al entrar a regir esta Constitución; pero los bienes correspondientes podrán ser expropiados en cualquier tiempo, mediante pago de la indemnización adecuada."

- o - o -

Este artículo señala los supuestos en que puede adjudicarse en propiedad el territorio insular, aunque declara que se respetarán los derechos adquiridos. La señora Dominici, a pesar de tener la posesión sobre el terreno, carece de propiedad, por lo que queda sujeta a la limitación que estableció el artículo 4 del Decreto 54 de 1979:

"ARTICULO CUARTO: En tanto no se expida la ley que desarrolle el artículo 250 de la Constitución Política de la República de Panamá, se ordena suspender todos los procedimientos para la adjudicación de tierras baldías ubicadas en el territorio insular de la República. Se respetarán los derechos legítimamente adquiridos al entrar a regir la Constitución de 1972."

- o - o -

Siendo ello así, mientras no se expida ley que desarrolle el artículo 250 de la Constitución Política de la República de Panamá o no se reforme la citada norma reglamentaria, nos parece que no es dable adjudicar título de propiedad a la señora de Dominici.

De usted, atentamente,

OLMEDO SANJUR G.  
Procurador de la Administración.

/mdex.