

, 30 de noviembre de 1989

Licenciado
Franklin A. Jiménez
Asesor Legal, MIDA
R1 - Chiriquí
E. S. D.

Señor Licenciado

Avisole recibo de su atento Oficio N°081-89 A.L. fechado el pasado 8 de noviembre, recibido en esta Procuraduría el 13 de noviembre corriente, por medio del cual consulta si pueden o no los Tribunales reconocer derecho alguno, conforme las medidas de protección previstas en el Código Judicial, en forma de interdictos posesorios, a la persona que no demuestre ajustar, en juicio, su posesión o tenencia a las prescripciones del Código Agrario; y si pueden o no reconocer derecho alguno en las áreas que comprenden las Reservas Indígenas, si se considera que ya la Dirección Nacional de Reforma Agraria ha reglamentado el procedimiento para dilucidar los litigios en las comunidades indígenas.

En nuestra Legislación se ha regulado la materia referente a la tenencia de la tierra y, de forma especial, el tema de la adjudicación de tierras de la Reforma Agraria a particulares.

A este respecto, el Código Agrario ha dispuesto en los artículos 62 y 64, la forma de adjudicación de las tierras estatales de la siguiente manera:

"Artículo 62: Las tierras estatales podrán ser adjudicadas en propiedad o en arrendamiento.

Las adjudicaciones en propiedad se harán a título gratuito u oneroso, en las condiciones y con las limitaciones que se establecen en este Código."

- o - o -

"Artículo 64: La adjudicación de tierras

estatales, se hará definitiva cuando la extensión solicitada no exceda de cincuenta (50) hectáreas.

La adjudicación de tierras estatales se hará provisionalmente cuando la solicitud exceda de cincuenta (50) hectáreas.

En extensiones mayores de cincuenta hectáreas, además de hacer la adjudicación provisionalmente, el beneficiario se comprometerá expresamente a hacer cumplir la función social de la propiedad por lo menos en el 20% de la extensión cada año, de manera que al finalizar el quinto año la tierra adjudicada cumple su función social al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de este Código."

- o - o -

De lo anterior se desprende que el Estado a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, está en la posibilidad de adjudicar terrenos a los particulares en forma definitiva, así como en forma provisional. En el primer caso, se le otorga al particular el derecho de propiedad sobre las tierras, con las limitaciones que el Código Agrario señala. En el segundo caso, se le otorga (a contrario sensu del artículo 66 del mismo Código) el título de propiedad en forma provisional, quedando la adjudicación definitiva condicionada a que el adjudicatario cumpla con la función social asignada al bien inmueble.

Hemos hecho esta aclaración, con el fin de poder determinar si se puede o no reconocer derecho, conforme a los interdictos posesorios, a quienes no demuestren en juicio su posesión o tenencia de un terreno nacional.

El Código Judicial en su artículo 1348 establece que se requiere que el demandante, en los casos de interdictos de perturbación, acompañe con la demanda la prueba de que se encuentra en la actual posesión o tenencia de un bien. Si ello es así, y habiéndole otorgado la Reforma Agraria el título correspondiente de posesión o tenencia de la tierra, el poseedor debe, para protegerse de terceros, presentar título que lo hace poseedor o tenedor de los terrenos.

Lo anterior es así, porque es evidente que los tribunales deben tomar en consideración lo establecido en las normas legales pertinentes, especialmente en las de carácter sustantivo, conforme al principio establecido en el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución, según el cual el "objeto

del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial".

En consecuencia, deben tener presente las normas legales aplicables, especialmente las de carácter especial, como es el artículo 139-A del Código Agrario, que dispone:

"Es prohibido encerrar con cercas, derribar montes, establecer cultivos u ocupar de cualquier otro modo tierras nacionales, sin ser adjudicatario provisional o gozar de una licencia para cultivarlas transitoriamente.

Todo acto de este género será considerado como una usurpación del dominio público si en el lapso de un (1) año el ocupante no ha legalizado la ocupación y las autoridades de policía, previa autorización de la Reforma Agraria tienen el deber de destruir las cercas e impedir la ocupación indebida de las tierras. Además se impondrán al contraventor una multa de cinco balboas (₡5.00) por cada hectárea indebidamente ocupada, después de dicho plazo.

Estas medidas serán adoptadas y las penas impuestas por los Funcionarios Provinciales de la Reforma Agraria y las resoluciones que dicten podrán ser apelada para ante el Director General de la Reforma Agraria."

- o - o -

Pareciera, entonces, que los ocupantes de tierras de carácter rural que no exhiban títulos de posesión ceñidos al Código Agrario y demás leyes especiales, no podrán comprobar apropiadamente ante los tribunales el derecho que les asiste.

Debo aclarar, empero, que con el sistema de la sana crítica instituido por el artículo 770 del Código Judicial, el Juez tiene ahora mayores facultades de apreciación del mérito probatorio de los elementos de juicio aportados que en el sistema anterior, aunque ello no "excluya la solemnidad documental que la ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos". Además, es el Juez quien en definitiva tiene potestad para decidir lo que corresponde en derecho, sujeta su decisión -como es natural- a los recursos que la ley ha instituido.

Su segunda interrogante se refiere al reconocimiento o no de derecho alguno en las áreas de la Reserva Indígena. Sobre el particular, observamos que las tierras indígenas no están comprendidas entre las sujetas a la Reforma Agraria, tal como lo establece el numeral 5 del artículo 27 del Código Agrario, que a la letra dispone:

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

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....
5. Las reservadas para tribus indígenas que señala el párrafo siguiente de este artículo.
-"

- o - o -

Por tanto, la Reforma Agraria no está facultada para otorgar la propiedad de las tierras que forman parte de la Reserva Indígena, ya que las mismas no son objeto de apropiación particular (v. Constitución Nacional, art. 123). Ello lo corrobora la Ley Orgánica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Ley Nº12 de 25 de enero de 1973) en su artículo 2, numeral 13, en el que se establece:

"Artículo 2: El Ministerio tendrá las siguientes funciones:

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....
- 5.....
- 6.....
- 7.....
- 8.....
- 9.....
- 10.....
- 11.....
- 12.....
13. Garantizar la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para las comunidades indígenas e incorporarlas a los programas del Ministerio a fin de procurar su bienestar económico y social.
-"

No obstante, se encuentran sujetas a la reglamentación que la Reforma Agraria establezca en cuanto a su explotación, según lo dispuesto en el párrafo del artículo 27 del Código Agrario, que a la letra dispone:

"PARAGRAFO: Para los efectos del ordinal 5º de este artículo las tierras comprendidas en las reservas indígenas no pueden ser transferidas en propiedad, mientras así lo establezca la Constitución Nacional, pero la Comisión de Reforma Agraria reglamentará su explotación, para que se cumpla su función social, procurando en todo momento que los beneficios de la asistencia técnica, crédito agrícola y los demás previstos en este Código lleguen a las comunidades indígenas en la misma proporción que la comprendida en los planes generales de desarrollo agropecuario.

Se consideran reservas indígenas todas aquellas reconocidas por la Constitución y las establecidas por Leyes, Decretos Leyes y Decretos."

- o - o -

Ahora bien, para dilucidar los conflictos agrarios entre los particulares y los indígenas, ya la Reforma Agraria estableció un procedimiento, mediante Resolución N°035 de 6 de marzo de 1981, adicionada por la Resolución N°087 de 28 de marzo de 1981, que se surte ante el Corregidor del área en primera instancia y ante la Alcaldía del Distrito en segunda, con la participación de las autoridades indígenas respectivas y ante el Departamento Regional de Reforma Agraria "cuando no se pueda obtener una decisión final".

Sin embargo, hay que tener presente que las decisiones de las autoridades de policía están sujetas eventualmente al control jurisdiccional, según lo establecido en el artículo 1741 del Código Administrativo, especialmente en materia de juicios posesorios. Esta norma establece:

"Artículo 1741: Las resoluciones que dicte la Policía son transitorias y tienen por objeto, solamente, reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de Policía. Estas resoluciones, cuando sean aceptadas por todas las partes,

tendrán el carácter de definitivas y permanentes.

La resolución definitiva y permanente en materia de servidumbres rurales y urbanas y de juicios posesorios, corresponde al Poder Judicial, cuando las partes no se conformen con la de la Policía; pero la de ésta se cumplirá en tanto que el Poder Judicial no la revoque."

- o - o -

Este aspecto cobra especial interés, debido a que en Panamá no se ha reglamentado la jurisdicción agraria que instituyó el artículo 124 de la Constitución, dado que no se ha emitido la Ley indispensable para ello. Es preciso señalar a este efecto que tal medida debe ser establecida mediante ley formal, debido a que un reglamento no puede variar la competencia de los tribunales, de acuerdo a lo establecido en los artículos 15 del Código Civil y 727 del Código Administrativo, ya que aquél contiene normas de jerarquía inferior a las leyes formales.

Pienso, en consecuencia, que los tribunales tendrán facultad para seguir conociendo de los procesos de carácter agrario, mientras no se reglamente la jurisdicción agraria, aunque deberán tomar en consideración para la decisión respectiva las normas especiales que regulan la materia.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, quedo, atentamente,

OLMEDO SANJUR G.
Procurador de la Administración.

/mder.