

Panamà, 31 de octubre de 1997.

Señor
HELED TROTMAN
Alcalde del Distrito de Bocas del Toro
Bocas del Toro, Provincia de Bocas del Toro.
E. S. D.

Señor Alcalde:

A través de la presente tenemos a bien ofrecerle nuestra orientación jurídica respecto de la Consulta formulada a este Despacho en relación con la tenencia de tierras, particularmente, en lo relativo a los derechos posesorios y a las tierras inadjudicables.

Nos ha formulado Usted cinco (5) interrogantes, a las que le daremos respuesta en el mismo orden, en que han sido planteadas.

Su primera interrogante dice, ¿ Qué es un derecho posesorio y quiénes tienen derecho a ellos (nacionales y extranjeros).

Puede aseverarse que el derecho posesorio lo poseen las personas que ocupan tierras estatales, cumpliendo con la función social de las mismas, sin embargo, es conveniente observar que este reconocimiento compete a la Dirección Nacional de Reforma Agraria de conformidad al artículo 139 del Código Agrario.

La posesión es definida en nuestro Código Civil, artículo 415, como la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño.

Doctrinalmente, la posesión es el estado de hecho que da a una persona la posibilidad física, exclusiva, inmediata y actual de ejercer actos materiales de aprovechamiento de una cosa con ánimo de dueño, en que el poseedor se presenta ante la opinión pública como si fuera dueño de la cosa, a la cual el ordenamiento jurídico le reconoce efectos jurídicos y por ende le brinda protección.

De estas definiciones, se desprende que la posesión, es considerada como un hecho y no como un derecho. Esto queda evidenciado del contenido del artículo 431 del

Código in comento cuando expresa: “La posesión, como hecho, no puede reconocerse en dos personas distintas, fuera de los casos de indivisión. ...”

Al respecto, la jurisprudencia ha externado distintos puntos de vista, los cuales son contrarios a los esgrimidos doctrinalmente. No mantiene un criterio definido sobre el tema, pues en principio consideró la posesión como un derecho real (ver, Fallo de 30 de mayo de 1961); y luego la consideró como un hecho (ver, Fallo de 14 de agosto de 1973).

El sujeto en la posesión puede serlo toda persona natural o jurídica con capacidad para obligarse.

En este sentido el artículo 424 de la excerta legal usada dispone:

“ARTÍCULO 424. Puede adquirir la posesión la misma persona que va a disfrutarla, por su representante legal, por su mandatario y por un tercero sin mandato alguno; pero en este último caso no se entenderá adquirida la posesión hasta que la persona en cuyo nombre se haya verificado el acto posesorio lo ratifique.”

De esta norma podemos colegir que puede adquirir la posesión cualquier persona directamente o por medio de otras debidamente autorizadas para ello.

Lo anterior se corrobora al tenor de la lectura de los artículos 39 y 40 del Código Civil, cuyos textos leen:

“ARTÍCULO 39. Las personas naturales se dividen en nacionales y extranjeras, domiciliados y transeúntes.

— 0 —

“ARTÍCULO 40. Las personas no comprendidas en el artículo anterior son extranjeros; pero la ley no reconoce diferencia entre unos y otros, en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles que regula este Código. ...”

Consideramos que, estos textos son claros al expresar la división legal que se hace de las personas naturales. Igualmente, al establecer que la ley no hace distinción entre

unos u otros, en relación con el uso y disfrute de los derechos civiles que consagra el instrumento jurídico bajo análisis.

En cuanto, a las personas jurídicas se refiere, como sujetos de relación posesoria, tal admisibilidad resulta del texto del artículo 71 del Código Civil, que indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 71. Las personas jurídicas pueden adquirir o poseer bienes de todas clases, ... “.

De la norma copiada, se extrae sin lugar a dudas que las personas jurídicas tienen derecho de adquirir bienes de todas clases, sin ningún tipo de limitación.

Su segunda interrogante dice: ¿ Hasta dónde es posible traspasar un derecho posesorio?

El traspaso de derechos posesorios o mejoras en tierras estatales fue reglamentado por la Comisión de Reforma Agraria por medio de la Resolución No.CRA.096, fechada 4 de agosto de 1966. Conforme esta reglamentación el traspaso debe ser autorizado por los Jefes Provinciales de la Reforma Agraria, mediante Resolución que se emitirá al efecto, previo el cumplimiento de ciertos requisitos y sujeto al procedimiento que se establece en el artículo 2, de la Resolución CRA.096.

En este sentido la Resolución CRA-001 de 2 de julio de 1963, emitida por la Comisión de Reforma Agraria, se había pronunciado al respecto, cuando en su parte resolutive había establecido: “1. Los llamados “derechos posesorios” o “mejoras” no podrán ser cedidos, vendidos ni traspasados en forma alguna sin la aprobación previa de la Comisión de Reforma Agraria.

La tercera interrogante, expresa : ¿ Qué se considera tierras inadjudicables en áreas insulares y, cuál es la distancia en que están enmarcadas dichas tierras cuando se encuentran en las costas, tierras inundables, manglares y playas ?

Para resolver esta interrogante es necesario partir del hecho de que la propia Constitución Política, en su artículo 286, admite la posibilidad de que el territorio insular pueda enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y bajo las condiciones que en esa misma norma se establecen. Lo mismo se infiere del contenido del Decreto Ejecutivo No.3 del 19 de enero de 1972, “Por el cual se reglamenta la enajenación de fincas ubicadas en territorio insular sujeto a la Jurisdicción Nacional.”

De lo anterior se desprende que para conocer cuáles son las áreas que en terrenos insulares son inadjudicables, habría que recurrir a las normas constitucionales y legales que establecen qué tierras son inadjudicables. El artículo 255 de la Constitución

Política, establece a este respecto, en sus numerales 2 y 3, respectivamente, que "Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones" y "Las tierras y las aguas destinadas, o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagüe y de acueductos", pertenecen al Estado y no pueden ser objeto de apropiación privada.

En concordancia con las anteriores normas, el artículo 286 preceptúa en su parte final, que "La enajenación del territorio insular no afecta la propiedad del Estado sobre los bienes de uso público."

En adición a estas disposiciones, habría que considerar el contenido de diversas normas que prohíben la adjudicación a particulares de ciertos tipos de bienes, como por ejemplo, las playas y riberas de las mismas, los ríos navegables, puertos, esteros, etc., mencionados en el artículo 255 de la Constitución Política; los terrenos en donde haya fuente de sal, de petróleo, de carburos gaseosos de hidrógenos, de aguas minerales y productos minerales o análogos; las albinas, los terrenos donde pública y notoriamente existan guacas indígenas (numerales 8, 9 y 10 del artículo 116 del Código Fiscal); y, en general, cualquier bien al cual la ley declare como inadjudicable, o defina como de uso público, con fundamento en el numeral 5 de este mismo artículo.

Con relación a la segunda parte de su tercera interrogante, es necesario indicar que el numeral 3, del artículo 116 del Código Fiscal, modificado por el artículo séptimo del Decreto de Gabinete No.66 de 23 de febrero de 1990, declara como bienes inadjudicables los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares.

También es pertinente señalar, que el numeral 7 del artículo 27 del Código Agrario, modificado por el artículo octavo del citado Decreto de Gabinete, excluye de los fines de la Reforma Agraria y, por tanto, no pueden ser adjudicados por esta entidad, "Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia dentro de la costa en tierra firme."

Su cuarta interrogante, señala "Basándonos en el hecho de que Bocas del Toro ha sido declarado de interés prioritario para el turismo y que este Municipio pretende convertirse en un Municipio Turístico, ¿ Existe algún impedimento legal para que el Municipio legisle sobre la venta y la subdivisión (lotificación) de tierras privadas y derechos posesorios ?

En nuestro concepto, sí existe impedimento legal para que el Consejo Municipal de Bocas del Toro regule la venta y subdivisión de tierras privadas, por cuanto el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, sólo faculta a los Consejos Municipales para reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes que sean propiedad del respectivo Municipio. Veamos el contenido de esta norma:

“ARTÍCULO 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. ...

9. **Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y egidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales.**

23. ...”

Tal como se desprende del precepto transcrito, la reglamentación que pueden expedir los Consejos Municipales sobre terrenos municipales, sólo puede tener lugar con relación a tierras que pertenecen o son propiedad del Municipio. Es decir, que esta norma otorga a los Consejos Municipales la facultad de expedir aquella reglamentación, precisamente, por ser el Municipio el titular de tales bienes, de lo cual se infiere que dicha facultad no puede ejercitarse respecto de terrenos privados.

De los anteriores razonamientos se desprende, que los Consejos Municipales pueden reglamentar lo relativo a los derechos posesorios, siempre y cuando éstos se refieran a tierras municipales, puede resultar incluso conveniente, en la medida en que, en muchos casos, los contribuyentes solicitan a los Municipios la adjudicación de tierras, con respecto a las cuales no culminan el trámite de adjudicación definitiva, sino que traspasan a terceras personas el derecho de posesión que se tiene sobre el terreno municipal. En el caso de que se traten de tierras privadas, como señala la consulta, es de suponer que al no ser tierras municipales son entonces tierras nacionales o estatales, en las que sólo podrá el Estado disponer su concesión.

En relación a su última interrogante, en la cual nos pregunta si la Dirección Nacional de Reforma Agraria tiene alguna injerencia en la adjudicación de terrenos en áreas insulares, debemos contestarle afirmativamente, pues, si bien el numeral 8 del artículo 27 del Código Agrario, en principio, excluye a “las islas marítimas” de los fines de la Reforma Agraria, esa misma norma establece una excepción, que se refiere a las porciones de las islas “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”.

No obstante, lo expuesto, es necesario anotar que, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo No. 54 de 11 de diciembre de 1979, las adjudicaciones de tierras en áreas insulares están suspendidas en tanto no se expida la reglamentación del artículo 250, actualmente el 286 de la Constitución Nacional. Veamos, el contenido de esta disposición:

“ARTICULO CUARTO: En tanto no se expida la Ley que desarrolla el artículo 250 de la Constitución Política de la República de Panamá, se ordena suspender 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.”

Es oportuno señalar que esta norma actualmente es el artículo 286 antes mencionado y que para efectos de estos trámites en la Reforma Agraria este precepto constitucional es completamente aplicable a los casos que se refieran a adjudicaciones de tierras baldías que estén ubicadas en áreas insulares de la República, cualquier trámite efectuado fuera de las oficinas de la Reforma Agraria se considera ilegal.

De esta manera, esperamos haber dado respuesta satisfactoria a las interrogantes planteadas.

Atentamente,

A

***Dr. José Juan Ceballos Hijo.
Procurador de la Administración
(Suplente)***

JJC/16/cch.