

El Censo Agro-Pecuario de Penonomé (1) ofrece datos que señalan la magnitud de las propiedades agrarias del Estado de Panamá. El Distrito de Penonomé tiene una extensión de 1,801 kilómetros cuadrados. Su extensión territorial, en términos de la agricultura, es de 180,119 hectáreas. La extensión total de las 3,482 fincas del distrito es de 33,296 hectáreas que representan el 18 por ciento de la superficie del distrito. El 82 por ciento de la tierra de Penonomé está inculca y es de propiedad de la Nación. El Estado tiene además, la propiedad de 20,554 hectáreas, de la superficie comprendida por las fincas. Este dato nos revela la posición excepcional en que se encuentra el Estado de Panamá para dotar de tierra a los campesinos y formar la clase social agraria que necesita el país de campesinos dueños de la pequeña propiedad de terreno que cultivan por sí mismos y de la cual derivan beneficios socio económicos, pues vemos que de la extensión total de 180,119 hectáreas del distrito de Penonomé, sólo 12,742 hectáreas les pertenecen al individuo particularmente y el Estado posee la propiedad de 167,377 hectáreas. En porcentajes, el Estado posee el 93 por ciento de la tierra del Distrito de Penonomé y los individuos poseen el 7 por ciento de tales tierras. Los datos del Distrito de Penonomé desde luego no representan los datos de toda la nación, pero Penonomé es una región típica de Panamá y en la nación la cantidad de tierra de propiedad del Estado varía, pero existe en todo el país el hecho de que los campesinos dueños de terrenos constituyen una minoría muy pequeña, que los campesinos que no tienen la propiedad de la tierra constituyen la gran mayoría de nuestra clase agraria y que el Estado es el dueño de la tierra que más propiedades agrarias tiene.

Existe el hecho que es grave, de que una parte de la propiedad agraria que actualmente le pertenece al Estado, es producto de la expropiación de tierras efectuada al consti-

(1) *Loc. cit.*, págs. 15, 18.

tuirse la República, cuando el Estado decretó la necesidad de revalidar los títulos de propiedad de la tierra extendidos o reconocidos por los gobiernos que rigieron el Istmo antes de su independencia. Las víctimas de la expropiación de tierras por el Estado de Panamá fueron los campesinos que por ese tiempo tenían títulos de propiedad de algún terreno, ya que no siendo la intención del Estado expropiar la tierra, sinó afianzar los títulos de los individuos sobre sus propiedades agrarias en primer lugar, y terminar con los *terrenos del común*, en segundo lugar, dió facilidades para la revalidación de los títulos de propiedad de la tierra de las cuales se aprovecharon las clases sociales instruídas. Los campesinos sin instrucción que aunque legalmente podían revalidar sus títulos, por su bajo nivel socio económico, no lo hicieron y fueron prácticamente expropiados de sus tierras, las cuales hoy le pertenecen al Estado. Es verdad que contados campesinos tenían la propiedad del terreno que cultivaban en los primeros años de la República, pero existía, aunque reducida, una clase campesina dueña legítima individualmente o en forma colectiva de los terrenos de cultivo y la tierra de esos campesinos fue expropiada por el Estado, pues aunque la medida no se llamó «expropiación de tierras» sinó «revalidación de los títulos de propiedad de la tierra», en la práctica, para los campesinos, ha sido una expropiación.

Conviene que a los campesinos a quienes se les expropió la tierra que cultivan, se les ayude a adquirir la propiedad de la tierra de la cual creen ser dueños y que legalmente es del Estado. Urge que los campesinos adquieran individualmente o en colectividad, la propiedad de la tierra que cultivan. Más tarde, cuando la tierra de propiedad del Estado pase a ser propiedad de poderosas empresas agrícolas que en su explotación sólo les permiten a los campesinos participar en calidad de peones en un sistema de coloniaje económico y se agote la tierra del Estado de la cual hoy, aunque no les pertenece, los campesinos obtienen las cose-

chas que les dan de comer, el ascenso del agricultor panameño a la categoría de dueño de la tierra que cultiva ha de ser difícil; y si el agotamiento de la tierra del Estado de la cual mediante el usufructo o el arriendo los campesinos obtienen su alimento, coincide con una época de depresión económica que impida el éxodo de la población rural a las ciudades cercanas al Canal, la paz social en que ha vivido Panamá puede dejar de existir.

Las causas principales por las cuales a los campesinos les es difícil adquirir la propiedad de la tierra son las siguientes:

(a) La trashumación de los cultivos que practican los campesinos, efecto inevitable de su falta de conocimientos de métodos modernos de producción y venta y de los medios para practicarlos.

(b) El acaparamiento de las tierras dotadas de medios de transporte por personas que no las cultivan, pues tienen otros medios de vida que la agricultura. Tan pronto como en una región se construye una carretera u otro medio de transporte, miembros de la población urbana que no pertenecen al campesinado de la región, adquieren por compra o por concesión gratuita del Estado la propiedad de la tierra y los campesinos se ven obligados a abandonar la región y retirarse a labrar la tierra sólo para subsistir a zonas donde no pueden vender sus productos agrícolas debido a que no tienen medios de transportarlos.

(c) Las prácticas de la propiedad común y el uso común de la tierra (en cuanto a la ganadería se refiere), en forma colectiva, por las comunidades de campesinos, que éstos han heredado de sus antepasados indios, entre los cuales la propiedad particular de la tierra era desconocida, y de sus antepasados españoles que trajeron a Panamá la práctica de los *terrenos del común*, predios de la propiedad colectiva para uso individual y colectivo, establecidos en Panamá en la época colonial por compra del *terreno común* al Rey de España o a sus dueños particulares. La actitud mental de tal práctica de propiedad colectiva de la tierra persiste entre los campesinos y es uno de los obstáculos que impiden que los agricultores adquieran la propiedad de la tierra individualmente, ya que nuestras leyes agrarias sólo consideran la formación de propiedades privadas individuales.

(d) La expropiación de los terrenos de propiedad particular de los agricultores efectuada por el Estado al constituirse la República, hecha por las leyes que decretaron la revalidación de los títulos

de la propiedad de la tierra otorgados por los sistemas de gobierno anteriores a la República de Panamá y por la imposibilidad socio económica del campesinado de revalidar sus títulos de propiedad de la tierra. No fué la intención del Estado expropiar de sus tierras a los pocos campesinos dueños de terrenos, pero prácticamente las tierras de estos agricultores han sido expropiadas por el Estado, y esto ha contribuído a que sean pocos los campesinos dueños de la tierra y a que el Estado tenga la propiedad de tan grandes extensiones territoriales.

(e) Nuestra legislación agraria no está respaldada por el necesario desarrollo técnico de la agricultura que les permita a los campesinos aprovechar los beneficios que las leyes conceden a los agricultores, por lo cual los beneficios que las leyes de tierras les hacen a los campesinos son aparentes y no reales. Además, la legislación agraria de Panamá, como es natural ya que los campesinos no tienen la instrucción que se requiere para hacer las leyes, está hecha por miembros de la población urbana que no pertenecen al campesinado, los cuales no tienen la actitud mental de los campesinos proveniente de haber tenido por siglos *terrenos del común*, respecto a la propiedad de la tierra y sólo consideran la formación de la propiedad privada individual.

En lo que sigue se trata cada uno de estos factores en mayor detalle.

2.—*La trashumación de los cultivos.*

Los agricultores de Panamá practican la trashumación, pero no lo hacen por capricho. Cada año los campesinos cortan, con gran trabajo, un claro en la floresta, queman la vegetación cortada, cercan con grandes gastos de energía el parche de tierra que han abierto en la selva, lo cultivan, obtienen de él una o dos cosechas, lo abandonan y continúan abriendo nuevos claros en la selva y abandonándolos tan pronto como la tierra de estos claros ha producido una cosecha. Esta trashumación de los cultivos les impide a los campesinos la acumulación de riquezas, aun en la forma modesta de árboles frutales (pues el campesino le devuelve a la selva la tierra en que obtuvo una cosecha y la maleza mata los cultivos frutales); crías numerosas de animales domésticos (pues en la trashumación los animales son un obstáculo que impide ir donde hay buenas tierras); vivien-

das de materiales sólidos y muebles (ya que a la trashumación de los agricultores cuadra mejor un tipo de casas de fácil construcción que pueda ser abandonado tan pronto como se agote la tierra buena al alcance del campesino); y otras modestas formas de riqueza que se van acumulando en las fincas de propiedad particular cuya tierra ha sido cultivada por varias generaciones. Hace difícil también el establecimiento de sistemas de transporte y comunicaciones, salubridad, educación, crédito y otros que son necesarios para el desarrollo socio económico del campo.

Existe tal trashumación de los cultivos porque el agricultor necesita aprovechar la fertilidad natural del suelo, pues no sabe renovarla con abonos una vez agotada; prevenir las plagas y las enfermedades de la producción vegetal y animal con el uso de un suelo virgen no contaminado con gérmenes de enfermedades y de plagas dejados allí por cultivos o crías de animales anteriormente; y librar de las plagas de insectos al suelo por medio de la quema de los despojos de la floresta, pues no puede prevenir las plagas de insectos con otros medios que los del fuego y neutralizar la acidez del suelo donde tantos organismos se descomponen, mediante la adición de las cenizas que el fuego que consume los despojos de la floresta deja en la tierra quemada, porque es el único medio de modificar la condición desfavorable del suelo que el campesino conoce y está en capacidad de usar. Los campesinos de Panamá practican la trashumación de los cultivos como un medio de obtener lo que todo agricultor necesita para producir cosechas, a saber: fertilidad del suelo que cultiva; prevención de las plagas y de las enfermedades de la producción vegetal y animal; y modificación de una condición local del suelo desfavorable a los cultivos. (1)

(1) Los campesinos de Portobelillo, en la Provincia de Los Santos, logran prevenir las epidemias que malogran las crías de aves de corral, cambiando cada año sus gallinas a un nuevo sitio de la floresta, con lo cual además de usar para la cría de galli-

El uso de un nuevo pedazo de tierra cada año les proporciona a los campesinos de Panamá las condiciones que les son necesarias para producir cosechas y que los agricultores que conocen buenos métodos de agricultura logran con medios más sencillos. Mientras que la trashumación de los cultivos sea el único medio al alcance del agricultor para obtener un suelo fértil, la prevención relativa de las enfermedades y plagas de los cultivos y la modificación de una condición local del suelo adversa a la producción agrícola, los campesinos serán agricultores trashumantes, pues por este medio pueden vivir y la trashumación es para ellos una manifestación de la lucha por existencia que la población campesina de Panamá está librando.

La bondad del método, que mientras no existía otro fue bueno, la prueba el hecho de que aun cuando nuestro campo está casi despoblado y la población rural es escasa, los campesinos, aun hoy que existe el Canal de Panamá que les da trabajo y subsistencia a otros grupos sociales, forman la clase social más numerosa de Panamá. Es una prueba esto de que la agricultura que practican los campesinos con todas sus deficiencias y su carácter de nomadismo ha sido por siglos el método más seguro de no morir de hambre en Panamá y por esta razón a esta manera de subsistir se ha acogido la mayor parte de la población de Panamá. No debe extrañarnos que los campesinos se aferren a prácticas de agricultura que les aseguran la subsistencia, como se las han asegurado a sus antepasados, pues si las abandonan antes de que sean reemplazadas por otras prácticas que les den igual o mejor resultado, pueden perecer de hambre.

nas un suelo no contaminado con gérmenes infecciosos dejados allí por crías anteriores, les aseguran a las aves para su alimento, proteínas, con nuevos suplementos de insectos, vitaminas, con nuevos suplementos de hierbas y sustancias minerales, con nuevos suplementos de piedrecitas que las gallinas pueden picotear. La rotación de los cultivos y de las crías de animales, recomendada por la agricultura moderna, es una de las razones de la trashumación de nuestros cultivos,

Los campesinos abandonarán la práctica de la trashumación de los cultivos cuando obtengan las facilidades materiales y la educación necesaria para contar con un suelo fértil, la prevención de las enfermedades y las plagas de la producción agrícola y la modificación de las condiciones desventajosas del suelo, mediante el uso de la química agrícola en vez del uso de la trashumación de los cultivos, práctica ésta que implica un derroche injustificado de tierras, bosques, energías humanas y ventajas socio económicas que conviene evitar. La trashumación de los cultivos es un medio de obtener con derroche, resultados que el empleo acertado de la química agrícola puede proporcionar. Es prudente pensar lo que habría sucedido en el suelo del Istmo, en declives pronunciados hacia dos océanos, estrecho y sometido a una caída fuerte de lluvias y a la acción erosiva de millares de ríos y riachuelos, si los campesinos de Panamá hubieran aprendido agricultura intensiva antes de que se conocieran los métodos actuales de conservación del suelo y hubieran destruido toda la floresta del Istmo y arado su suelo. De haber aprendido agricultura nuestros campesinos antes de ahora, y de haber introducido en Panamá el uso del arado, los efectos de la erosión del suelo habrían sido tan grandes, que quizás hoy el suelo estaría arruinado para cultivos.

Facilidades y educación para la práctica de mejores métodos de agricultura transformarán al campesino trashumante — que por serlo tiene que ser usufructuario de la tierra del Estado o de la tierra de las propiedades particulares, ya que no puede ser propietario de la gran extensión de tierra que requiere su método de agricultura extensivo — en un agricultor propietario de la pequeña propiedad que cultiva y en la cual, frutales, viviendas, crías de animales y otras modestas riquezas se acumulan al paso de las generaciones. La química agrícola puede y debe usarse para realizar el milagro de que el campesino se establezca en una finca de su propiedad, cultive la misma tierra año tras año

y haga suyas las ventajas socio económicas que les pertenecen a los dueños de terrenos.

3.—*El acaparamiento de la tierra en las regiones con caminos.*

Las compañías que trafican con la tierra y miembros de la población urbana que no dependen para vivir de la agricultura, son los propietarios de la tierra en las regiones de Panamá donde hay caminos. Hasta ahora no se han formado regiones económicas mediante la construcción de carreteras y otros caminos, para beneficio de la agricultura y de la población campesina, sinó para beneficio del comercio de tierras y de miembros de la población urbana que adquieren por adjudicaciones gratuitas o por compra, para recreo o para operaciones comerciales futuras, los terrenos de las inmediaciones de las carreteras y de otros caminos. Tan pronto como en Panamá se construye una carretera u otra vía de comunicación, la población campesina de la región debe abandonarla para emprender cultivos en las regiones sin carreteras donde la venta de los productos es casi imposible, o abandonar su categoría de agricultores que aunque sin tierra, son independientes y tienen cosechas propias, para transformarse en peones de los miembros de la población urbana que han adquirido los terrenos de la región o para abandonar el campo y acudir a las ciudades. Los campesinos no pueden competir con las compañías que trafican con terrenos ni con los miembros de la población urbana que aseguran para operaciones comerciales futuras un pedazo de tierra donde se construyen caminos, pues no son bienvenidos en las oficinas públicas donde se adjudican los terrenos, les temen a los funcionarios de tales oficinas y no tienen dinero. Les falta el desarrollo socio económico necesario para asegurar para sí los beneficios que las leyes

del país les concede a los agricultores en la adquisición de la propiedad de la tierra. (1)

Las tierras a donde se retiran los campesinos cuando los terrenos de su región son beneficiados por una carretera están descritas por uno de ellos en una observación del Censo Agro-Pecuario de Penonomé: (2) «Hay tierras apropiadas para el cultivo. A pesar de esto los agricultores se limitan a cultivar lo que comen, pues de nada les serviría aumentar los cultivos cuando no cuentan con facilidades para el transporte de los productos».

Si la propiedad privada constituye en Panamá apenas el siete por ciento de la extensión total del Istmo (3) y el Estado tiene la propiedad del 93 por ciento de la tierra; y si la extensión cultivada es nada más que el once por ciento de la tierra y sin cultivo permanecen regiones que constituyen el 89 por ciento de la tierra, (3) parece que no existiera el problema del acaparamiento de los terrenos. Sin embargo este problema existe, es grave y está impidiendo el paso del campesino de su agricultura de subsistencia y de sus pobres condiciones de vida a la agricultura comercial y a una economía y una vida social menos pobre, pues el acaparamiento de la tierra se presenta conjuntamente con los caminos en las regiones campesinas. Los campesinos luchan por la propiedad de la tierra en las regiones donde existen

(1) El decreto Ley Nº 32 del 30 de Marzo de 1942 (*Gaceta Oficial* del 17 de abril de 1942) suspende la venta de todas las tierras nacionales a una distancia de cinco kilómetros a uno y otro lado de la carretera trasistmica, con el fin de que se beneficien con la adjudicación de tales tierras los agricultores que se acojan a la ley del patrimonio familiar. Es recomendable la medida para toda región donde se construyan vías de comunicación.

(2) Censo Agro-Pecuario de Penonomé, *loc. cit.*, pág. 18.

(3) *Ibid.* Los datos se refieren al Distrito de Penonomé solamente y no a la República, pero puede estimarse que existe una situación similar en todo el territorio de Panamá. La extensión total del Distrito de Penonomé está tomada de los «Resultados Generales» del mencionado censo, ahora en preparación.

caminos y donde por lo tanto la producción agrícola es vendible y no quieren ir a cultivar la tierra inculca de las regiones donde no hay caminos. Luchan por algo de trascendencia histórica, que es el cambio del campesinado de Panamá de una agricultura de subsistencia a una agricultura de tipo comercial, cambio que ha de tener repercusiones en el país, ya que la gran mayoría de los habitantes de Panamá viven de la agricultura. Caminos de penetración a las tierras incultas de propiedad del Estado, llevarían a los agricultores emprendedores a esas regiones.

Lo que el campo necesita son caminos sin acaparamiento de la tierra; caminos que pongan las tierras hoy incultas a la disposición de los campesinos quienes no tienen otro medio de obtener su subsistencia, de vivir y de mejorar sus condiciones de vida, que el cultivo de la tierra, trabajo al cual le tienen amor. La construcción de caminos de penetración y el acaparamiento de la tierra por personas que tienen prestigio político, económico y social y que por tenerlo tienen medios de subsistencia, de vivir y de mejorar sus condiciones de vida, que no practican la agricultura, ni viven en el campo, ni tienen por la tierra el amor que tienen por ésta los campesinos, son fenómenos que se presentan juntos en Panamá. Los campesinos son desalojados de las regiones a donde llegan los caminos y el acaparamiento de tierras. Los agricultores desalojados de las regiones económicas, se refugian en las regiones sin caminos donde hay tierras incultas de propiedad del Estado, en las cuales no pueden vender los frutos de su trabajo agrícola, se transforman en peones o abandonan el campo y se suman a la población urbana. Lo que se dirime en Panamá actualmente alrededor del acaparamiento de la tierra es el cambio de la población campesina de una agricultura de subsistencia a una agricultura de tipo comercial. Actualmente hay mucha tierra inculca y tierra de propiedad del Estado en Panamá, pero son tierras sin caminos, donde los agricultores no pueden vender los productos de sus cultivos. En las regio-

nes dotadas de caminos los campesinos quieren tierra y tienen derecho a ella, pues en tales regiones la producción agrícola puede venderse. Los campesinos que no quieren permanecer por más tiempo en las condiciones de vida en que los mantiene su agricultura de tipo de subsistencia, quieren la propiedad de la tierra en las regiones con caminos donde pueden vender la producción agrícola, y se niegan a retirarse, como lo aconsejan los miembros de la población urbana (1) a las regiones donde es verdad que hay tierras incultas, pero también es verdad que sólo una agricultura de subsistencia privada del recurso de vender la producción, es posible.

El campesinado tiene razón cuando se niega a abandonar los lugares que le son familiares cuando en ellos se construyen caminos, como lo hacen algunos campesinos, para ir a trabajar la tierra inculta donde no hay caminos, pues de hacerlo es perpetuar su agricultura de subsistencia y retardar el cambio del campesinado de tal tipo de agricultura que presenta muchas desventajas socio-económicas, a una agricultura de tipo comercial, que si es realizada por propietarios de la tierra que tienen amor por el campo y por el trabajo agrícola y usan métodos eficientes en el cultivo, el transporte y la venta de los productos, tiene muchas ventajas. Que los campesinos de las regiones donde se construyen caminos les abandonen éstas a los miembros de la población urbana y semiurbana que sin vivir en el campo ni cultivarlo acaparan la tierra, y se retiren a las regiones incultas, en las cuales algún día se construirán caminos, sería recomendable si el acaparamiento de la tierra por grupos que no pertenecen al campesinado, no siguiera a los caminos. Si los campesinos abandonan la lucha por la tierra donde ya

(1) En las Convenciones de la Federación de Sociedades Agrícolas de Los Santos, los agricultores de esta provincia han expresado públicamente que quieren tierras en las regiones económicas. Ver las Actas de tales Convenciones en la Oficina del Fomento Agrícola de Los Santos, Archivos. (Inéditas).

se ha iniciado el problema y se retiran a cultivar la tierra en las regiones sin caminos, esto sólo serviría para mantenerlos unos años más en su agricultura de subsistencia y retardar la lucha por la tierra, porque a las regiones donde se retiraran llegarán los acaparadores de la tierra tan pronto como en tales regiones se construyan caminos, si tal cosa no se impide.

Algunos datos sobre los daños que ocasiona el acaparamiento de la tierra se ofrecen en diferentes fuentes. El Censo Agro-Pecuario de Penonomé (1) indica que el promedio de extensión de los cultivos de los campesinos que usufructúan las tierras del Estado es de siete hectáreas y que este promedio es de tres hectáreas para los cultivos de los campesinos que usufructúan las propiedades particulares. Cuando la tierra está acaparada, y esto sucede tan pronto como en una región campesina se construyen carreteras u otros medios de transporte, y por no existir en esa zona tierras de propiedad del Estado los campesinos se ven obligados a recurrir al usufructo de las propiedades particulares pertenecientes a miembros de la población urbana, la extensión del terreno que cultivan se reduce en un 58 por ciento, lo cual significa que su producción agrícola y con ella su dotación anual de alimentos se reduce a la mitad de lo que era cuando los campesinos usufructuaban la tierra del Estado. O la mitad de lo que come la familia campesina deja de comerlo, o lo suple con productos comprados con un jornal de peón ganado en la tierra del patrón, en la tienda del patrón. Disminución en la cantidad y en la calidad de los alimentos de la familia campesina y mala nutrición para los agricultores son consecuencias graves del acaparamiento de tierras. No todos los usufructuarios de las propiedades particulares sufren estos trastornos, pero de ellos sufren muchas familias campesinas. Al patrón le conviene vender víveres en su tienda y tener peones en sus

(1) *Op. cit.*, pág. 19.

tierras. Al campesino le conviene producir su propio alimento en su propia tierra. El acaparamiento de tierras fomenta la prosperidad de los patrones y no el bienestar de los campesinos.

Otro de los efectos poco deseables del acaparamiento de tierras en las regiones dotadas de medios de transporte, es la disminución de la producción agrícola. El acaparamiento de las tierras en ciertas regiones del Distrito de Penonomé es señalado por muchos de los operadores de las fincas censadas en el distrito como una de las causas de la poca producción agrícola de algunas comunidades de la región. Una de las observaciones de los campesinos recogida por el Censo Agro-Pecuario de Penonomé (1) dice: «Se nos presenta a muchos campesinos el problema de que no tenemos tierra donde trabajar. Los dueños de los terrenos nos permiten a los campesinos de esta región sembrar su tierra sólo por un año y por esta razón no podemos sembrar lo que queremos».

El dato que más revela los efectos del acaparamiento de tierra sobre la producción agrícola, está en el decreto ley N° 23 de 1942 (2) «por el cual se dictan medidas para ocupar terrenos de propiedad particular y destinarlos a fines agrícolas, reglamentar el cultivo de ellos y los de propiedad de la Nación». El aumento de la producción agrícola ocasionada por este decreto prueba los daños que el acaparamiento de tierras le hace a la agricultura, restringiendo la producción. Por la guerra, Panamá, país que compra productos agrícolas a los agricultores extranjeros porque los campesinos nuestros carecen de caminos y de otras facilidades técnicas necesarias para que su productos lleguen a nuestros mercados de consumo, se vió obligado a aumentar

(1) Las observaciones de los campesinos no se han publicado. Tales observaciones han sido usadas en la interpretación de los datos obtenidos.

(2) *Gaceta Oficial*, Panamá, R. de P., N° 8,714 del 27 de Enero de 1942.

su producción de alimentos, ya que el recurso de importar éstos para el consumo de la población urbana y semiurbana, al restringirse el espacio para carga en los barcos ocupados con actividades bélicas, no estaba al alcance de los grupos urbanos, como antes de la guerra. Ante la amenaza de la escasez de alimentos, con el propósito de intensificar la producción agrícola, el gobierno expidió el benéfico decreto-ley N° 23 de 1942, por el cual se les permite a los campesinos el uso de las tierras incultas de propiedad particular, acaparadas por sus dueños, mientras dure la guerra y las restricciones para la importación de alimentos a Panamá persistan. Al terminar esta situación de emergencia, los campesinos que cultivan la tierra dotada de carreteras u otros medios de transporte, deben devolver tal tierra a sus dueños que no las cultivan. Este decreto y sus benéficos efectos prueban que el acaparamiento de la tierra existe en las regiones económicas de Panamá y que tal acaparamiento restringe la producción agrícola, pues un decreto tal y la ocupación por los agricultores de las tierras incultas acaparadas han sido medidas necesarias cuando Panamá ha necesitado producir no sólo las cosechas con las cuales subsisten los campesinos sino las cosechas que alimentan a la población urbana y semiurbana y contribuyen en una parte que aunque reducida es importante, pues se trata de frutas y legumbres frescas, a alimentar a las tropas de los Estados Unidos estacionados cerca del Canal de Panamá.

La Federación de Sociedades Agrícolas de la Provincia de Los Santos declaró en su Tercera Convención celebrada en Las Tablas el 17 de Junio de 1944 que la producción agrícola había aumentado en la Provincia de Los Santos en un ciento por ciento desde que el decreto N° 23 de 1942 les había permitido a los campesinos el cultivo de los terrenos de propiedad privada acaparados e incultos. (1)

(1) Actas de las Convenciones de la Federación de Sociedades Agrícolas de Los Santos. Archivos de la Oficina de Fomento Agrícola de Los Santos. Inéditas.

Uno de los campesinos que participaron en la Convención de la Federación de Sociedades Agrícolas mencionada declaró públicamente: «Soy un agricultor sin tierras. No he tenido padre; mi madre, mis hermanitos y yo hemos pasado hambre. Al crecer, quise tener cultivos propios para que mi familia tuviera que comer y no encontré tierra donde plantar mis cosechas porque todo el terreno de mi campo está acaparado por dueños ausentes que no lo cultivan., No pude sembrar mis cosechas propias y seguimos pasando hambre, aunque yo podía cultivar la tierra. Entonces vino el decreto-ley N° 23 de 1942 que me ha permitido tener cultivos en la tierra de mi región que está acaparada. Hoy mi madre, mis hermanos y yo, no sólo tenemos que comer, sino que estamos ganando dinero con la venta de nuestras cosechas, como nunca pensamos que era posible ganar. Si creen que después de la guerra yo estoy dispuesto a volver a la situación de hambre que tenía antes del decreto mencionado o me voy a retirar a trabajar la agricultura donde por no haber caminos no pueda vender mis productos, se equivocan».

Por los beneficios causados a la población campesina por la ocupación de los terrenos incultos acaparados que existen en las zonas dotadas de caminos, puede medirse el daño que el acaparamiento de tales tierras hace.

Notable ha sido el interés de los campesinos que al amparo del decreto N° 23 de 1942 que les permite el usufructo, mientras dure la situación de emergencia creada por la guerra, de los terrenos incultos pertenecientes, en su mayoría, a las compañías que compran y venden terrenos, o a miembros de la población urbana y semiurbana ubicados cerca de las carreteras, en las regiones económicas, por incrementar su producción agrícola y aprender mejores métodos de agricultura, ya que los productos que cosechan son vendibles. El ascenso del campesino en la escala de niveles socio económicos debe ser la consecuencia lógica de la apertura de nuevas regiones económicas por la construc-

ción de carreteras, y no su descenso, al pasar a ser peón, como está sucediendo hoy, o su relego a tierras sin caminos. Cuando los campesinos venden su producción agrícola adquieren el deseo de aprender mejores prácticas de agricultura. Las prácticas de vender productos agrícolas y poseer la tierra se adquieren conjuntamente. Cuando los campesinos siembren las tierras atravesadas por carreteras que les permitan vender sus cosechas, como algunos de ellos lo hacen hoy autorizados por una medida de carácter temporal, y cuando lo hagan no sólo como una medida de emergencia, sinó practicando un derecho permanente, se habrá dado un paso muy importante para la formación de la clase campesina de pequeños agricultores independientes dueños de la tierra que trabajan por sí mismos, que tanto bienestar socio económico produce en los países donde existe.

4.—*La actitud mental de los campesinos sobre la propiedad de la tierra derivada de la existencia de los terrenos del común.*

En el Istmo de Panamá ha existido, por siglos, la práctica de la propiedad colectiva de la tierra. Los terrenos de propiedad colectiva que tuvieron algunas comunidades y que todavía tienen los vecinos de La Chorrera, se llamaron *terrenos del común*, durante siglos.

Algunas pruebas de que a más de la propiedad privada de la tierra como la practican los miembros de la población urbana y semiurbana y una minoría de campesinos de Panamá, existe en nuestro país la propiedad colectiva de la tierra como la practica y la entiende la mayoría de la población campesina, se ofrecen en los siguientes documentos.

Los vecinos de La Chorrera, en la Provincia de Panamá, han hecho esta declaración cuya verdad nadie ha refutado: (1)

(1) Beluche, Isidro A.: *Un Patrimonio Comunal*. Edición del Comité Defensor de las Tierras Comunales de La Chorrera. Segunda Edición, Panamá, 1942. Págs. 3-4.

«Desde hace cosa de dos siglos los vecinos del distrito de La Chorrera hemos venido disfrutando de la propiedad comunal de nuestras tierras, sin que ni bajo la Corona Española ni durante nuestra unión a Colombia hubiéramos sido molestados en el goce de este fundo. Las tierras de La Chorrera fueron compradas mediante suscripción por nuestros antepasados, a su legítima propietaria la señora doña María Bautista. Estas tierras no nos fueron cedidas ni por el Rey de España ni por ningún otro gobierno, así es que no han sido propiedad nacional municipal o de la Corona. Nuestros antepasados deseando librarse del vasallaje económico compraron estas tierras para ellos y sus descendientes; no las usurparon a nadie, ni despojaron de ellas a sus legítimos propietarios, ni tampoco imploraron su cesión como una gracia. Las adquirieron en franca y legítima operación de compra y venta.

«La operación de compra y venta que traspasó la propiedad de los terrenos de La Chorrera de su dueña particular doña María Bautista a la comunidad, ocurrió seguramente entre los años 1767 y 1776.

«Hasta el presente son varios los términos que se han empleado tanto por particulares como por tribunales, para designar los terrenos que en el siglo XVIII fueron comprados por los vecinos del pueblo de La Chorrera, mediante suscripción levantada entre ellos: en ocasiones se les denomina del distrito, en otras del municipio y en muy raras casos se les da el nombre más cerca de lo cierto: *terrenos de los vecinos*. La denominación que corresponde a las tierras compradas por los vecinos de La Chorrera es la de comunales, debido a la forma como fueron adquiridas». (1)

De Chame, Provincia de Panamá, son estos datos: (2)

«Señores miembros del Consejo Municipal del Distrito de Chame. Los que suscribimos, vecinos del Distrito de Chame, y dueños de fincas de cultivos, transitorios unos y permanentes otros, labradores los más, ante vosotros, respetuosamente exponemos: Hace muchos años que estamos fincados o vivimos en terrenos comunes del Distrito ubicados en el sitio geográfico llamado Punta de Chame, en donde quedan los caseríos de Punta de Chame, Claridad, Estero Salado, El Tigre, Boca de Chame, Quindío y Corotú, desde cuyo lugar principian las tierras indultadas, extendiéndose por las riberas del mar Pacífico hasta la Punta Burica y subiendo hasta la cúspide de la cordillera.

(1) *Ibid.* Págs. 5, 15, 19, 20.

(2) Aizpuru, Rafael, *La Punta de Chame*. Panamá, Tipografía de la República. 1905.

Tales terrenos indultados fueron comprados al Rey de España por los pueblos para usarlos en común sin que pudieran nunca enajenarse. Dos siglos van a hacer de que los pueblos usufructúan de las tierras indultadas. El Rey de España respetó la propiedad de los cabildos y también la República ha reconocido ese derecho. Nosotros, como ya hemos dicho, estamos fincados y somos labradores hace ya muchos años, en la Punta de Chame, en terrenos de los llamados indultados, sin que nadie se hubiera opuesto, hasta ahora, a nuestros trabajos. Acabamos de tener noticia de que la señora.....pretende adueñarse de las tierras que hacemos fructificar con el sudor de nuestras frentes y que a la comunidad le pertenecen para el uso de los vecinos. Hemos oído decir que la expresada señora tiene escritura que la hace dueña de las tierras de la Punta de Chame y, como de ser cierto lo de la escritura este título sería nulo puesto que se refiere a tierras indultadas que no son enajenables, como es al Consejo Municipal a quien compete que no se menoscaben los bienes de la comunidad, los que suscribimos nos presentamos ante vosotros a fin de rogaros que acepteis las medidas conducentes a obtener que no se nos moleste a los vecinos que estamos fincados o somos labradores en terrenos comunales y a fin de que si la señora.....insistiere en la pretensión de reclamar para sí los terrenos de Punta Chame, se inicie, por un apoderado del Consejo Municipal la respectiva acción reivindicatoria o lo que estime conveniente. Como el Consejo no está quizás en condiciones de hacer los gastos que demandan las gestiones que hayan de hacerse, los suscritos nos obligamos, de la manera más formal, a pagar los gastos del pleito y los honorarios del abogado. Rogamos al honorable Consejo Municipal que considere nuestra proposición y acuerde lo más conveniente a los intereses de la comunidad». Día 24 de Julio de 1899. (Siguen las firmas de cien vecinos de Chame).

Es de notar que la Corona les cedía extensiones de tierra a los guerreros, a los personajes religiosos y a los cortesanos o políticos de quienes la Corona recibía servicios, quienes también se apoderaban de terrenos. A los descendientes de Cristóbal Colón quienes nunca residieron en Panamá, la Corona Española les cedió una extensión de tierra de 25 leguas cuadradas al norte del Istmo que fue conocida con el nombre de Ducado de Veragua. No eran los agricultores y mucho menos los campesinos los hombres que obtenían, por concesiones de la Corona de España o por apoderarse de ella la propiedad de la tierra. Los agricultores de Panamá, hasta donde se sabe, cultivaban en la colo-

nia los *terrenos del común*, sistema que en el Istmo combinó lo que los indios de la América del Sur llamaban *ayllus*, con lo que los españoles llamaban *ejidos*, y tales agricultores no se constituyeron en propietarios individuales de la tierra, como se desprende de estos documentos:

«Entre los terrenos que se extienden desde Punta Chame, hasta la Cordillera Escudo de Veragua, existentes dehesas, pastos y abrevaderos de agua de que hablan las leyes, hay algunos que se han adquirido por compra de ciertos particulares o suscripciones del vecindario del respectivo pueblo con el objeto de que sirvan a los hatos o sementeras de todos los vecinos. De éstos existen en las Provincias de Fábrega, Veraguas y Azuero, desde el año 1705, en donde los principales vecinos de las ciudades compraron al Gobierno Español muchas porciones de terrenos para los ganados y *rozas* (1) para todos los moradores y andando el tiempo se han ido ocupando para dichos objetos, de modo que ya se perjudican mutuamente admitiendo nuevos participantes sin limitación.» (2)

«Ley 3. Título 7, Libro 7 de la Recopilación Castellana. Orden que ha de observarse para la restitución de los términos de los pueblos: (3) . . . porque somos informados que muchas ciudades, villas y lugares de nuestros reinos y especialmente de nuestra Corona Real están muy despropiados y despojados de los dichos sus lugares y jurisdicciones y sus términos prados, pastos y abrevaderos. . . por ende: Nos queriendo remediar y proveer sobre esto ordenamos y mandamos para averiguar el juez o pesquisitor, por escritura o testigos o por otras cuantas vías pudiere, que es lo que les está tomado de lo susodicho, perteneciente al tal Concejo o a su tierra, o al uso y propiedad común de ella en cualquiera manera, por cualesquier Concejo o persona que dijeren que lo tienen ocupado».

«Ley Número 12 del 23 de Junio de 1844 (Página 154 de la Recopilación de Leyes de la Nueva Granada) facultando a las Cámaras Provinciales de Panamá y Veraguas para la Distribución de Ciertas Tierras: (4)

«Artículo 1. Las Cámaras de las Provincias de Panamá y Veraguas, oídos los informes de los Cabildos o de los Concejos Municipales respectivos decretarán el reparto y la adjudicación de *las tierras que*

(1) Cultivos transitorios.

(2) Justo Arosemena, citado por Rafael Aizpuru, *Op. Cit.*

(3) Rafael Aizpuru, *Op. Cit.* (No se indica el año en la cita).

(4) Rafael Aizpuru, *Op. Cit.*

poseen en común, los habitantes por compras hechas al Gobierno Español dictando las reglas conforme a las cuales habrá de procederse. Los informes se exigirán por los gobernadores, quienes los presentarán a las Cámaras de las Provincias de su mando.

Artículo 2. Las tierras ocupadas con haciendas de cofradías, obras pías o de beneficencia y caridad, les serán adjudicadas en los mismos términos que a los demás poseedores.

Artículo 3. En la adjudicación de una parte del terreno obtendrá preferencia aquella familia que al tiempo de verificar el reparto tenga allí establecimiento.

Artículo 4. Las Cámaras de Provincia designarán el sueldo que deben gozar los avaluadores y agrimensores. Estos sueldos y gastos de los títulos serán por cuenta de los interesados.

Artículo 5. En el documento que se expida para comprobar la propiedad de la tierra adjudicada, se expresará el área, los linderos y todo lo demás que sea substancial para el título de propiedad.»

Como se ve por el documento que sigue existe otra ley sobre la adjudicación de las tierras de propiedad colectiva a los particulares, pero la autora de este trabajo no ha podido obtener una copia de ella. La ley que se copia a continuación refleja la reacción producida en 1864 a favor de la conservación de la propiedad agraria colectiva y en contra de la tendencia que según parece existió en toda la América Latina de abolir la propiedad colectiva de la tierra expresada en las leyes 12 del 23 de Junio de 1844 (Página 154 de la Recopilación de Leyes de la Nueva Granada) facultando a las Cámaras de Panamá y Veraguas para la distribución de ciertas tierras y la ley del 30 de Octubre de 1856 sobre adjudicación de las Tierras Indultadas. A continuación se copia la ley que favorecía la conservación de la propiedad colectiva de la tierra en Panamá:

«Ley del 15 de Diciembre de 1864. Derogatoria de la del 30 de Octubre de 1856, Sobre Adjudicación de Tierras Indultadas. La Asamblea Constituyente del Estado de Panamá, decreta:

Artículo 1. Derógase la ley 30 de Octubre de 1856 sobre adjudicación de Tierras Indultadas, quedando derogadas también las disposiciones que el artículo 28 de dicha ley derogue, a saber, la Ley 12,

Parte Segunda, Tratado Primero de la Recopilación Granadina y su adicional del 16 de Mayo de 1850 sobre adjudicación y repartimiento de Tierras Indultadas.

Artículo 2. Decláranse insubsistentes y de ningún valor ni efecto las adjudicaciones que se hayan hecho de tierras pertenecientes al común de los pueblos cuyas tierras quedan proindivisas como estaban antes.

Artículo 3. Las personas a quienes se les hubiere enajenado tierras indultadas, sean primeras, segundas o más poseedoras, podrán repetir contra los enajenamientos a fin de ser reintegrados del valor que hubiesen desembolsado al tiempo de la enajenación. Si la enajenación hubiese sido a plazo con hipoteca se declarará a solicitud de la parte interesada, cancelados los documentos simples o escriturados con que tales plazos e hipotecas se expresan sin que puedan alegarse fueros ni privilegios de ningún género.» (1)

«Resolución 33 de 1893. Gobierno del Departamento. Secretaría de Hacienda, Panamá, 10 de mayo de 1893.

«Son Tierras Indultadas adquiridas del Gobierno Español por compra que hicieron varios pueblos del Istmo, y no baldías de la Nación, las que se extienden con pequeñas interrupciones de propiedades particulares, desde la Punta de Chame a la Junta Burica y desde las cimas de las cordilleras hasta las playas del Pacífico en virtud de Título librado por el Rey de España contenido en la escritura otorgada en Panamá el 10 de Diciembre de 1795.» (2)

«Copia de esta escritura estaba en el año 1893 en poder de don Calixto Fábrega, en Santiago de Veraguas.» (3)

Apenas hace medio siglo que la legislación agraria de Panamá reconocía la existencia de propiedades agrarias colectivas, formadas con los terrenos comprados por los vecinos de diferentes pueblos del Istmo al Rey de España o a sus dueños particulares. Aun están vivos los campesinos que han sido dueños colectivos de sus terrenos de cultivo y aun cuando la legislación actual no reconoce la propiedad colectiva de la tierra tal como existió durante dos siglos en Panamá, por el procedimiento de guardar silencio sobre la práctica de la propiedad colectiva, no ha desaparecido

(1) Rafael Aizpuru, *Op. Cit.*

(2) Rafael Aizpuru, *Op. Cit.*, citando a Justo Arosemena.

(3) Rafael Aizpuru, *Op. Cit.*

la actitud mental de los campesinos respecto a la forma de propiedad de la tierra que conocen y que han practicado, que es la de los terrenos del común.

Las leyes de tierras copiadas en las páginas anteriores revelan dos actitudes mentales respecto al sistema de la propiedad de la tierra en Panamá: la de la población rural que parece haber estado a favor de la propiedad colectiva de la tierra tal como la practicaban los indios y como la practicaban también en algunas regiones de España en los tiempos coloniales los miembros de los ejidos; y la de la población, probablemente urbana, que trataba de adoptar en Panamá la práctica de la propiedad individual de la tierra, tal como se practicaba entonces y se practica hoy en la mayor parte de Europa y en los Estados Unidos.

La compra que hicieron los principales vecinos de las ciudades al Rey de España y a particulares de terrenos para el común de los pueblos, y la ley del 15 de Diciembre de 1864 derogatoria de la ley que ordenaba la disolución de la propiedad colectiva y el fomento de la propiedad individual en Panamá, son manifestaciones de la tendencia de los agricultores del Istmo a la propiedad en común de los terrenos y al uso común de éstos para la producción animal, aunque se usaban individualmente para la producción vegetal. Los campesinos, aunque la verdad es que no se preocupaban por obtener títulos legales de propiedad ni colectivos ni individuales, apoyaban la tendencia de los vecinos principales de las ciudades que mediante suscripciones, compraban para la gente común terrenos de propiedad colectiva. Esta forma de propiedad de la tierra, que de ninguna manera es comunismo, pues, como lo indica Richard F. Behrendt: (1) «si bien la comunidad tenía la propiedad de la tierra, su cultivo y el uso de sus frutos les estaba asignado individualmente a las familias que formaban la comunidad» se ajusta-

(1) Behrendt, Richard F., *Land for the People*. Albuquerque, U.S.A.: University of New Mexico Press, 1943, pág. 8.

ba mejor a las condiciones sociales del campo. Por otra parte, no prosperó la práctica de la propiedad individual de la tierra que un sector de los principales vecinos de las ciudades querían que los campesinos de Panamá practicasen tal como se practicaba en Europa.

Los defensores del sistema, usado en medios sociales más avanzados que el de Panamá, de la propiedad individual de la tierra, fueron fuertes en los años comprendidos entre 1844 y 1856, según se desprende de las leyes dictadas en esos años aboliendo los terrenos del común y ordenando el reparto de las tierras de propiedad colectiva a los individuos. Sin embargo, en 1864, la idea de que los campesinos obtuvieran la propiedad privada de la tierra y renunciaran a la propiedad colectiva de sus terrenos de cultivo, sufrió una derrota y la propiedad colectiva fue restablecida, por ley. Al constituirse la República, correspondiendo a un cambio relativo de condiciones socio económicas del Istmo, la idea de la propiedad individual de la tierra cobró fuerza suficiente para abolir las propiedades colectivas compradas al Rey de España o a sus legítimos dueños particulares por las comunidades del Istmo, las cuales les fueron expropiadas a las comunidades por el Estado. (1) Actualmente la idea de la propiedad individual de la tierra es la única reconocida y fomentada por la ley.

Otros datos de interés sobre las tierras comunales se ofrecen en el documento que sigue: (2)

«Conviene también discriminar entre ocupantes de *tierras baldías* y de las *indultadas*, pues estas últimas no son realmente de la

(1) El Estado exigió la revalidación de los títulos de propiedad de la tierra. Si las comunidades hubieran presentado las escrituras donde constaba que eran legítimas dueñas de los terrenos del común, tal vez no habrían perdido la propiedad de sus tierras, pero no tenían tales escrituras ni se enteraron los campesinos analfabetas, quienes eran los interesados en no perder la propiedad de los terrenos del común, de la necesidad de revalidar los títulos de propiedad, ya que eso se pidió por la prensa.

(2) Quirós y Q., J. Ignacio, *op. cit.*

Nación sinó de los diversos pueblos del Istmo que las adquirieron del Gobierno Español que regía la antigua Colonia de Tierra Firme. Como rezan los títulos expedidos por aquel gobierno, las *tierras indultadas*, abarcan la extensión comprendida entre Punta de Chame y Punta Burica, desde el mar hasta la cordillera, con las interpolaciones y salvedades señaladas en la ley y en otros títulos.

Las leyes colombianas que rigieron en el Departamento de Panamá así como las del extinguido Estado Soberano de Panamá, respetaron los títulos relativos a las *tierras indultadas* constituidos por el Real Gobierno Español al iniciarse el siglo XVIII, a favor de varios pueblos del istmo. Las leyes de la República anteriores a la 3ª de 1909, adoptaron igual actitud; pero por esta última se dispuso que el estudio, administración y adjudicación provisional o definitiva de ellas corresponde a la Nación. Para resarcir, siquiera en parte, a las comunidades por esta enajenación, determinan las leyes que el 20 por ciento del producto de la venta o del arriendo de las tierras indultadas corresponde a los municipios respectivos en que el terreno se encuentre ubicado, productos que se destinan, por la misma ley, a mejoras urbanas. En vista de esta exposición cabe preguntar: ¿Son legítimos los títulos concedidos por la Nación en tales *tierras indultadas*, con especialidad a personas o compañías distintas de los moradores sin distinguir entre nacionales y extranjeras?»

Las prácticas de la propiedad colectiva de la tierra y del uso común de la misma para la producción animal — aunque los productos de la cría de animales les pertenecen individualmente a los agricultores y aunque para la producción vegetal la tierra se usa individualmente por las familias y los frutos de ella son de propiedad particular — legalizadas por la compra de tales tierras por algunas comunidades del istmo y por títulos de las propiedades colectivas otorgados a favor de las comunidades que compraron las tierras, corresponden a condiciones socio económicas que existen en el Istmo. Estas prácticas, aun cuando el Estado no las reconoce y ni siquiera admite que existen, persisten entre los campesinos y son una de las causas por las cuales los campesinos no se constituyen en propietarios individuales de los terrenos que cultivan, como las leyes agrarias del país se los permiten. Muchos campesinos sencillamente desconocen otro sistema de propiedad de la tierra que el de la propiedad colectiva y rehusan, consciente o incons-

cientemente, adoptar el sistema de la propiedad privada tal como la practican en otros países y como la practican los habitantes de Panamá que han salido del nivel socio económico en que viven los campesinos. Tal práctica de poseer la tierra en común y usarla, a excepción que cuando se tienen crías de animales, en forma individual, parece ser un obstáculo para la formación de una clase agraria de pequeños propietarios individuales de los terrenos de cultivo. Por otra parte, un sistema tal parece favorecer la formación de una clase de campesinos miembros de cooperativas agrícolas, que poseen, mediante sus cooperativas, la propiedad de la tierra. En otras palabras, para la formación de cooperativas agrícolas entre los campesinos de Panamá, las prácticas de la propiedad colectiva de la tierra que los campesinos insisten en no dejar morir, representan una ventaja tan grande como la desventaja que tales prácticas constituyen cuando se trata de que los campesinos adopten el sistema de la propiedad privada de la tierra, que es el que tiene el favor de nuestras leyes agrarias.

Quizás las cooperativas agrícolas a base de la propiedad colectiva de la tierra y el uso colectivo de la misma para la ganadería, aunque el ganado y sus productos sean de propiedad particular de los campesinos que integran la cooperativa, o para otras formas de la producción agrícola, sea el paso necesario para llegar a las cooperativas formadas a base de la propiedad privada de la tierra de los campesinos con capital y organización de la cooperativa. El uso particular de los terrenos por los individuos que integran la cooperativa para su producción vegetal, puede hacerse, por arriendo de la tierra de propiedad de la cooperativa, la cual substituiría con ventaja al Estado, en la misión de arrendarles las tierras de cultivo a los campesinos. Cuando el desarrollo social de los campesinos lo permita, la propiedad de los terrenos de cultivo puede pasar de la cooperativa al individuo, aunque el capital y la organización de la empresa deben ser medios de producción retenidos por la coopera-

tiva. Mientras tanto, la propiedad colectiva de la tierra, que aminora el peligro de que los campesinos se queden sin tierras, es preferible a que éstos no tengan de ninguna manera la propiedad del suelo que siembran.

5.—*El Estado expropió la tierra de los campesinos.*

Al constituirse la República, el Estado se negó a reconocer los títulos de las propiedades agrarias formadas durante los cuatro siglos que mediaron entre la introducción en Panamá del sistema de la propiedad privada de la tierra y la adquisición de su soberanía, hasta cuando tales títulos fueran revalidados.

Durante cuatro siglos se había estado formando un sistema de propiedad privada en Panamá, como lo demuestran documentos como el que se copia :

«El Reino de España al conquistar estos países incorporó en el patrimonio de la Corona todas las tierras conquistadas, como así lo declararon las leyes 5ª y 10ª del Título 12, Libro Cuarto de la Recopilación de Indias (Ley 1ª, Título 1º, Libro Tercero de la misma Recopilación). Del patrimonio o dominio de la Nación fue desprendiéndose y formándose el patrimonio de la propiedad particular y esta propiedad tiene como base constitucional de ella el Título legal ya citado». (1)

Unas cuantas propiedades particulares de tierras se formaron en el Istmo, desprendidas del patrimonio de la Corona Española. Militares, religiosos y políticos recibieron tierra como pago de sus servicios a la Corona Española, pues eran los servicios de estos hombres y no el trabajo de los agricultores los que valían ser pagados, a los ojos de la Corona. En el transcurso de los siglos, algunos campesinos, aunque muy pocos, adoptaron el sistema de la propiedad privada de la tierra y legalizaron los títulos de propiedad de sus terrenos ante el gobierno de Colombia, cuando el Istmo de Panamá era un departamento colombiano. La

(1) Rafael Aizpuru, *op. cit.*

propiedad privada de la tierra tan lenta y difícilmente formada, lo mismo que las propiedades agrarias colectivas, al no ser revalidados los títulos legales tan difíciles de conseguir para los campesinos, fue expropiada y la tierra de los campesinos pasó a ser propiedad del Estado.

La propiedad privada y comunal que perdió los títulos otorgados o reconocidos por los gobiernos del Istmo anteriores a la constitución de Panamá en una Nación Soberana, se estima en un cuarto de millón de hectáreas, (1) o más o menos la quinta parte del total de hectáreas que constituyen hoy la propiedad agraria privada de la Nación.

Todos los grupos sociales del Istmo dueños de propiedades agrarias fueron afectados por la medida que hacía obligatoria la revalidación de los títulos de propiedad de los terrenos so pena de que estos terrenos fueran enajenados por el Estado. Las clases sociales instruidas salieron más o menos bien libradas del peligro de perder sus tierras, pues su estado de desarrollo socio económico les permitió, en primer lugar, enterarse de la necesidad de revalidar sus títulos y en segundo lugar, conseguir por medio de su prestigio económico, político o social, ser atendidos en las oficinas del Estado donde era menester revalidar los títulos de propiedad de sus terrenos. No así los campesinos, cuya actitud ante las disposiciones del Estado es de ignorancia, recelo y temor justificado. La población campesina, tan rehacia a obtener títulos de propiedad de sus terrenos, no se enteró de que era menester revalidar sus títulos, pues tal necesidad la indicó el Estado por la prensa y los campesinos son analfabetas en su mayoría, no se interesaron por las consecuencias de tal medida, ya que los propietarios particulares de la tierra son muy escasos entre ellos y los títulos de sus propiedades colectivas no estaban en su poder y los campesinos que trataron de revalidar los títulos de propiedad de sus terrenos, títulos que aún conservan algunos de los que

(1) J. Ignacio Quirós y Q., *op. cit.*

los tenían, no fueron atendidos en las oficinas del Estado y sus tierras, cultivadas algunas de ellas por más de medio siglo ⁽¹⁾ por viejos agricultores que aún viven o por los descendientes de éstos, pasaron a aumentar las propiedades agrarias del Estado. El siguiente documento prueba que el Estado descuidó muchas solicitudes de revalidación de títulos que por tal descuido de su parte pasaron a ser de su propiedad en perjuicio del individuo, especialmente en perjuicio de los campesinos que cultivan tales tierras.

«No obstante los diferentes plazos que las leyes de tierras han venido señalando para la adquisición de los títulos de propiedad, son muchos los habitantes de la República que hasta la fecha no los han obtenido sobre los terrenos ocupados por ellos sea mediante propia personal ocupación o posesión, sea por traspasos hereditarios o a título oneroso. Muchos de los actuales ocupantes de tierras que carecen de títulos han iniciado a partir de la fundación de la Oficina de Administración de Tierras, las respectivas solicitudes para la obtención de los títulos correspondientes, pero por motivos diversos: negligencia de los funcionarios públicos, abandono por parte de los abogados apoderados, falta de pago por los interesados, tales solicitudes no han sido atendidas debidamente hasta la expedición del título y se encuentran paralizadas. Existen 3,787 (en 1932; un año después de la expiración del plazo para revalidar los títulos de la propiedad agraria) expedientes en esta situación. En vista de la situación apuntada y no pudiendo desconocerse en muchos casos los legítimos derechos posesorios que sobre sus respectivas parcelas mantienen algunos ocupantes creo de justicia permitir a éstos, de manera cuidadosa y restringida la obtención de sus títulos». ⁽²⁾

Un poco menos de la cuarta parte del número total de propietarios particulares de la tierra que existen en la actualidad hizo su solicitud al Estado en tiempo oportuno para que los títulos de propiedad de sus tierras fueran revalidados y no logró atención del Estado, por lo cual sus tierras pasaron a aumentar la propiedad agraria de esta entidad.

(1) Entre los 3,482 agricultores del Distrito de Penonomé en el cual se levantó un Censo Agro-Pecuario en 1943, hay varios campesinos que aun pueden mostrar sus títulos de propiedad de sus fincas otorgados por Colombia. La tierra de estas fincas es hoy del Estado.

(2) J. Ignacio Quirós y Q., *op. cit.*

Legalmente hoy son usufructuarios de los terrenos de propiedad del Estado campesinos que aun tienen en su poder los títulos de propiedad de sus fincas extendidos por el gobierno de Colombia. Estos agricultores, por ser campesinos económica y socialmente incapacitados para cumplir con las disposiciones legales respecto a la revalidación de sus títulos de propiedad de la tierra, perdieron sus fincas, aunque siguen residiendo en ellas y cultivándolas con cultivos permanentes. Tales fincas pueden ser vendidas por el Estado a quien pueda pagar por ellas. Tales ventas de fincas de campesinos que tienen títulos de propiedad de sus terrenos extendidos por Colombia, hechas por el Estado, han ocurrido.

Es fácil comprender que la enajenación de la propiedad privada hecha por el Estado en un país donde tal sistema de poseer la tierra no ha arraigado y encuentra un medio socio económico que puede evitarlo, representa un trastorno grave en el proceso de que los campesinos adquieran la propiedad privada de la tierra. La desconfianza de los campesinos y su indiferencia respecto a obtener títulos de propiedad de sus terrenos, se han aumentado considerablemente desde que el Estado efectuó, con el nombre de revalidación de títulos de la propiedad agraria, la expropiación de los pocos terrenos de propiedad de los campesinos.

6.—*Nuestra legislación agraria no corresponde a nuestro medio socio-económico rural.*

En los cuatro siglos que han transcurrido desde que se introdujo en Panamá el sistema de la propiedad privada de la tierra, apenas el nueve por ciento de los agricultores lo han adoptado, si se consideran como típicos para el país los datos obtenidos por el Censo Agro-Pecuario de Penonomé. (1)

(1) *Op. cit.*

Sin embargo, las leyes de tierras del país consideran que el sistema de la propiedad privada de la tierra es el único que existe en el país y sólo se refieren al establecimiento y a la reglamentación de tal sistema de poseer la tierra cuando la verdad es que sólo uno de cada diez agricultores lo ha adoptado. Como consecuencia el 91 por ciento de los agricultores, porque no entienden, ni practican, ni desean el sistema de la propiedad privada de sus terrenos de cultivo, no entienden, ni practican, ni siquiera saben que existen, las leyes de tierras que los facultan para obtener un título de propiedad de un terreno. Por otra parte, la obtención de un título de propiedad requiere recursos económicos y sociales que los campesinos no poseen, tales como dinero, instrucción, conocimiento de técnicas de producción y venta, equipo adecuado y prestigio, ya sea económico, social o político, para ser atendidos en las oficinas públicas. La adquisición de un título de propiedad de la tierra requiere un desarrollo socio-económico más avanzado que el que tienen los campesinos de Panamá. Las condiciones siguientes son necesarias para que un campesino obtenga el título de propiedad del terreno que cultiva:

(a) Practicar métodos de cultivo intensivo, en lugar de los métodos extensivos, para que no sea necesario el uso de extensiones de tierra más grandes que las que un campesino puede poseer en el cultivo de la tierra, ni la trashumación.

(b) Practicar una agricultura de tipo comercial que le dé al campesino, además de su subsistencia como se la da hoy, recompensas monetarias, derivadas de la venta de su producción que hagan nacer en el campesino el deseo de aprender los métodos del cultivo intensivo de la tierra por una parte y por otra le permitan comprar un pedazo de terreno o pagar los honorarios del abogado y del agrimensor cuyos servicios el campesino necesita para obtener un título gratuito de propiedad agraria otorgado, según lo

permite la ley, por el Estado. Estos honorarios le costaban a los campesinos, que tienen entradas anuales de catorce balboas por persona, en término medio, de B/. 75.00 a B/. 150.00 antes de estar en vigencia la Ley del Patrimonio Familiar. Actualmente la Ley del Patrimonio Familiar (1) le ha encomendado a la Sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio la parcelación de los terrenos de las adjudicaciones, la cual, según la ley mencionada, dispone de los agrimensores, ayudantes y cadeneros necesarios. La dolorosa verdad es que en los tres años en que ha estado en vigencia la Ley del Patrimonio Familiar, apenas se han constituido veinte Patrimonios Familiares, aun cuando hay otros que se están constituyendo. Una de las razones para que los campesinos no se aprovechen de tal ley, es que en la práctica, no cuentan con los servicios gratuitos de agrimensores oficiales, ni conseguir éstos está al alcance de los campesinos. Deben pagar los servicios del agrimensor que mide sus tierras, pues los que la Ley pone a su disposición son muy pocos, están muy ocupados y los campesinos sin prestigio económico, social o político no pueden conseguir sus servicios. Para pagar tales gastos que ocasiona la obtención de un título de propiedad, la agricultura debe adquirir, mediante la construcción de caminos que permita la venta de los productos, un carácter comercial y dejar de ser agricultura de subsistencia.

(c) Haber adoptado, tanto en la práctica como en la actitud mental, el sistema de propiedad particular de la tierra, o cualquiera otro sistema de propiedad agraria, pues la verdad es que los campesinos no practican en la actualidad, como regla general que tiene excepciones, ningún sistema de propiedad de la tierra, ni tienen interés en adquirir una relación legal con la tierra de sus cultivos.

(1) *Gaceta Oficial*, Panamá, R. de P., N° 8.584 del 18 de Agosto de 1941.

(d) Dejar de ser analfabetas, como grandes porciones de la población del campo lo son, para que les sea posible sin la ayuda de un abogado, llenar los formularios y escribir los memoriales que un campesino debe escribir para obtener un Patrimonio Familiar. Aun leer la Ley del Patrimonio Familiar y enterarse de que puede pedir un pedazo de tierra y obtener el título gratuito de ella, está fuera del alcance de muchos campesinos, pues no saben leer.

(e) Que los campesinos pierdan el temor y el natural recelo que tienen de usar los servicios de las oficinas públicas y de hacerles peticiones a los funcionarios del gobierno.

(f) Que en las oficinas encargadas de ayudarles a los campesinos a adquirir la propiedad de la tierra, existan las facilidades para tal tarea. En otras palabras, que en las agencias oficiales encargadas de la adjudicación o la venta de las tierras del Estado, existan las facilidades técnicas necesarias para medir las tierras que los campesinos solicitan y adjudicar estas tierras en tiempo oportuno, como también deben existir en tales oficinas agencias educativas que les hagan saber a los campesinos la conveniencia de adquirir la propiedad de la tierra y le den la información necesaria para hacer su solicitud.

Es acertada la creación de los cargos de «Repartidores de Tierras», que existen en la actualidad en las Oficinas de Fomento Agrícola del país, aunque estos funcionarios sólo atienden a la venta, el reparto o la adjudicación temporal de las tierras clasificadas por el Estado como bienes patrimoniales y no a las adjudicaciones de la tierra del Estado clasificada como «indultada» que es la tierra con la cual el Estado forma los Patrimonios Familiares o adjudica gratuitamente según la Ley.

Un Repartidor de Tierras opina que para atender debidamente a los problemas que surgen en relación con la propiedad de la tierra en las regiones con caminos donde

es posible la práctica de la agricultura de tipo comercial, es necesario que existan «jueces de tierra a caballo». Dice este Repartidor de Tierras, que sólo un funcionario que visite personalmente los cultivos de los campesinos y vea sobre el terreno el complicado problema de la propiedad de la tierra, puede ayudarles a los campesinos a solucionar el problema de la tierra. Desde una oficina a la cual no se acercan los campesinos, opina el funcionario aludido, no se puede medir la magnitud del problema ni se puede intentar solucionarlo. El funcionario encargado de ayudarles a los campesinos a adquirir la propiedad de la tierra, tiene el deber de ir donde los campesinos, a solucionar el problema de la tierra «en la tierra», y no esperar a que el campesino vaya a la oficina.

7.—*La legislación panameña sobre Patrimonio Familiar*

Por la importancia que tiene para nuestro tema la legislación sobre el Patrimonio Familiar, de fecha relativamente reciente, se insertan sus textos aquí integralmente.

LEY NUMERO 22

(DE 20 DE MARZO DE 1941)

SOBRE PATRIMONIO FAMILIAR

La Asamblea Nacional de Panamá,

DECRETA:

Artículo 1. Esta Ley organiza el Patrimonio Familiar de las clases campesinas pobres y determina los bienes que deben formarlos, sobre la base de que será inalienable y estará al amparo de toda persecución judicial, como lo previene el ordinal 7 del artículo 52 de la Constitución Nacional. (1)

Artículo 2. Forman el Patrimonio Familiar de las clases campesinas pobres los siguientes bienes, hasta por un valor de mil balboas (B/. 1,000.00):

(1) El ordinal 7 del artículo 52 de la Constitución Nacional de 1941 dice: "El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y podrá organizar el Patrimonio Familiar de las clases pobres obreras y campesinas, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y estará al amparo de toda persecución judicial".

a) Una extensión de terreno hasta de diez hectáreas para actividades agrícolas. En el evento de que la casa habitación forme grupo con otras, la extensión de terreno a que este ordinal se refiere puede quedar separada de ella; y

b) La casa habitación.

Parágrafo: Los implementos para la agricultura, los animales destinados a labores agrícolas o a uso personal y cualesquiera otros bienes muebles necesarios para la explotación y el desarrollo agrícola del Patrimonio Familiar, pueden ser vendidos o cambiados, pero hasta la concurrencia de quinientos balboas (B/. 500.00) no serán embargables.

Cualquier exceso de esta suma podrá embargarse, siguiéndose para ello un orden inverso al indicado en este parágrafo.

Artículo 3. No podrá haber más de un Patrimonio Familiar en cabeza de un jefe de familia. Dicho Patrimonio se forma para el uso común de todos los miembros de la familia, y de los bienes que lo constituyen no podrá disponerse sino en los casos y con las formalidades que esta Ley y los Decretos que la reglamentan establezcan.

Artículo 4. Constituyen la familia, para los efectos de esta Ley, el padre, la madre y los hijos menores de edad. También forman parte de la familia los abuelos y los hijos mayores de edad, cuando vivan en la misma casa habitación.

Artículo 5. En el Registro Público se abrirá una sección especial titulada DEL PATRIMONIO FAMILIAR, en la que se inscribirán todos los que se formen, sin costo alguno para el beneficiario. La inscripción se verificará a nombre del Jefe de Familia; pero se anotarán también los nombres de todas las personas que la constituyen. Para la inscripción bastará una copia de la Resolución Ejecutiva en que se constituye el Patrimonio Familiar.

Artículo 6. El mayor valor que obtenga el bien sobre el cual se constituye el Patrimonio Familiar, se estima como un beneficio adquirido que no le quita su carácter primitivo, aún cuando el valor total llegue a exceder de los mil balboas (B/. 1,000.00) del precio original.

Artículo 7. Ni aún con el consentimiento del beneficiario, ni en caso de quiebra del mismo, podrá secuestrarse, ni embargarse el bien o los bienes que constituyen el Patrimonio Familiar, ni sus frutos civiles o naturales.

Tampoco pueden ser hipotecados ni fideicomitidos ni dados en anticresis, ni arrendados por un lapso mayor de un año improrrogable.

ble debiéndose pagar el arrendamiento por adelantado por todo el tiempo que dure.

Para poder llevar a cabo el arrendamiento se necesitará la aprobación del Poder Ejecutivo, la que será concedida si se demuestra que de él resultará utilidad al Patrimonio Familiar o que existe necesidad manifiesta de efectuarlo. En ningún caso se autorizarán arrendamientos sucesivos ni alternados, y sólo se concederá el permiso por una sola vez.

Artículo 8. En el caso de expropiación del bien que forma el Patrimonio Familiar por causa de utilidad pública inevitable si entre los beneficiarios hubiere menores de edad, el tribunal que decrete la expropiación, dictará las medidas conducentes a conservar su producto mientras se invierte en la formación de otro Patrimonio para la misma familia.

Artículo 9. Si el Patrimonio Familiar fuere destruido por incendio, inundación u otra causa que dé lugar a indemnización a la cantidad de dinero pagada por el asegurador o por la persona obligada a la reparación del daño, se le aplicará la regla consagrada en el artículo anterior. El respectivo Agente del Ministerio Público cuidará de un modo especial de que se cumpla este mandato.

Artículo 10. Muertos el padre y la madre, se mantendrá el Patrimonio Familiar si quedaren uno o más hijos menores de edad. En este supuesto subsistirá la indivisión mientras que dichos hijos no hayan llegado a la mayoría de edad y el Tribunal competente les nombrará un tutor que los represente en todos los actos a que haya lugar, y que administre su Patrimonio Familiar como un buen padre de familia.

Parágrafo: Cuando todos los comuneros lleguen a la mayoría de edad, el Patrimonio Familiar se extinguirá, los bienes que lo forman pasarán a ser propiedad de dichos comuneros y quedarán sometidos a las reglas de derecho común. Por tanto, cualquiera de los condueños puede adquirir hasta la totalidad de lo que fue Patrimonio Familiar pagándoles a los otros el justo precio que convengan o que se estime por peritos. En uno u otro caso se cancelarán las inscripciones hechas en la sección especial creada en el Registro Público para los Patrimonios Familiares y se inscribirá en la sección de la Propiedad en forma corriente. Todo sin erogación y previa resolución del Ejecutivo.

Artículo 11. Si se extinguieren todos los miembros de una familia a cuyo favor se hubiere formado el Patrimonio Familiar, éste pasará a poder de la Nación y servirá para formar un nuevo

Patrimonio a favor de otra familia pobre. La información sumaria correspondiente será levantada por los tribunales ordinarios a gestión del respectivo Agente del Ministerio Público y la adjudicación del nuevo patrimonio corresponderá al Poder Ejecutivo. Todo sin costo.

Artículo 12. Los Patrimonios Familiares no están sujetos al pago de impuestos nacionales, provinciales ni municipales de ninguna especie.

Artículo 13. El Poder Ejecutivo destinará determinadas zonas de tierra de propiedad de la nación para dedicarlas a la formación de Patrimonios Familiares en las distintas Provincias que componen la República.

Esa demarcación se efectuará por órgano de la sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio en la cual se llevará un registro exacto de los Patrimonios Familiares que se vayan constituyendo, con expresión del nombre del Jefe de la Familia y de los demás miembros de ella.

Artículo 14. La administración del Patrimonio Familiar le corresponde al jefe de la familia, salvo el caso de incapacidad sobreviniente, quien podrá vender alguno o algunos de los bienes inmuebles incluidos en el Patrimonio Familiar, en caso de necesidad absoluta o de utilidad manifiesta, con autorización previa del Poder Ejecutivo, el que la concederá o negará apreciando los hechos en que se funde la petición y las pruebas que aduzcan.

La venta se anotará en la sección especial del Registro Público y en la sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio. Para la inscripción en la primera será suficiente presentar copia de la Resolución Ejecutiva.

Artículo 15. Facúltase al Poder Ejecutivo para reglamentar esta Ley ciñéndose estrictamente al principio constitucional que desarrolla y sin alterar los fundamentos básicos de ella, los que no podrán ser modificados mientras no sea reformada la Constitución Nacional a este respecto.

Artículo 16. Todo jefe de familia que pretenda que se constituya un Patrimonio Familiar a su favor y de su familia, se dirigirá por escrito a la Sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio, formulando la correspondiente solicitud, por conducto de los respectivos alcaldes, con expresión del caserío, distrito y provincia de su residencia, y mencionando los nombres de los miembros de su familia que serán amparados por el Patrimonio Familiar.

Si el pedimento fuere fundado, se constituirá el Patrimonio Familiar determinando el globo de terreno hasta de diez hectáreas

que debe constituirlo como base, con la condición precisa de que por lo menos la mitad de las diez debe ser cultivada dentro de los cuatro años subsiguientes. Si esa condición no se cumpliera, el terreno revertirá al estado y dejará de existir el Patrimonio Familiar respectivo.

Artículo 17. Cuando ocurra el caso contemplado en la parte final del inciso segundo del artículo anterior, la cancelación de la inscripción se efectuará con copia de la Resolución Ejecutiva que la ordene.

Artículo 18. Cuando muera el jefe de la familia, el Poder Ejecutivo, previa comprobación de su defunción, declarará quién debe sustituirlo en el cargo y dispondrá que esa resolución se inscriba en la sección especial del Registro Público.

Artículo 19. Cuando el Estado disponga parcelar las tierras destinadas a formar Patrimonios Familiares, procederá a determinar oportunamente las servidumbres de tránsito, de agua y de medianías, a fin de evitar conflictos entre los pequeños propietarios.

Artículo 20. Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su publicación en la Gaceta Oficial.

Dada en Panamá, a los diez y nueve días del mes de marzo de 1941.

El Presidente,

LUIS J. SAYAVEDRA.

Por el Secretario,

José Della Togna,
Sub-Secretario.

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Panamá, 20 de Marzo de 1941.

Comuníquese y publíquese.

ARNULFO ARIAS.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

RICARDO ADOLFO DE LA GUARDIA.

(Gaceta Oficial No. 8476 del 24 de marzo de 1941).

(Gaceta Oficial No. 8477 del 25 de marzo de 1941).

DECRETO NUMERO 139 DE 1941

(DE 6 DE AGOSTO)

Por el cual se reglamenta la Ley 22 del 20 de marzo de 1941.

El Presidente de la República,

en uso de sus facultades legales,

DECRETA:

Artículo 1. Créase la Junta del Patrimonio Familiar, integrada por el Ministro de Gobierno y Justicia, por el Ministro de Hacienda y Tesoro y por el Ministro de Agricultura y Comercio quienes podrán hacerse representar por el respectivo Secretario del Ministerio o el Jefe de Sección que ellos designen.

Actuará como secretario de la Junta el Jefe de la Sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio o el funcionario que haga sus veces.

Artículo 2. La Junta del Patrimonio Familiar tendrá, además de otras atribuciones que expresamente se le asignan en este decreto las siguientes:

a) Estudiar el problema agrario en el país, levantar un censo detallado por Distrito de las familias campesinas pobres, determinando las que desean hacer uso del derecho de gozar del Patrimonio Familiar que la Ley otorga. Los maestros y corregidores están obligados a cooperar en esta labor.

b) Establecer los lugares donde faltan o sean precisas, escasas o muy distantes las tierras nacionales laborables y los casos en donde los campesinos estén ocupando con moradas y labranzas, las tierras de propiedad particular.

c) Recomendar al Poder Ejecutivo la adquisición o adjudicación de las tierras necesarias en cada distrito para los fines de que trata la Ley del Patrimonio Familiar, ya sean de propiedad del Gobierno Nacional, baldías o de las que se adquieran, se hayan adquirido o deban adquirirse mediante compra, permuta o expropiación. Esas tierras serán divididas en lotes de hasta diez hectáreas para el fin determinado por la Ley que se reglamenta.

d) Estudiar e informar sobre las peticiones de ventas y trasposos de bienes incluidos en el patrimonio familiar para beneficio de alguno o algunos de los familiares comprendidos en el patrimonio.

e) Adoptar o recomendar sistemas de propaganda entre los campesinos para obtener de estos la colaboración necesaria para el mejor cumplimiento de las estipulaciones de la Ley.

f) Delegar atribuciones especiales y dar comisiones a cualquiera otro empleado de los Ministerios de Agricultura y Comercio, Gobierno y Justicia y Hacienda y Tesoro.

g) Crear los organismos necesarios, tales como Juntas Provinciales, tan pronto como lo requieran las necesidades.

h) Promover el estudio de las condiciones de vida del campesino agricultor y los métodos de producción y distribución de sus productos y contribuir en cuanto sea posible a levantar los medios de vida y su nivel económico.

i) Hacer analizar la calidad de las tierras parceladas a fin de darles a los campesinos los consejos adecuados para su mejor uso, cultivo y producción.

j) Procurar la formación de cooperativas para la adquisición y uso colectivos de implementos agrícolas, aprovechamiento de aguas, etc., y en general velar por el fiel cumplimiento de este Decreto y de la Ley 22 de 1941 que se reglamenta.

k) Recomendar al Banco Agro-Pecuuario Nacional los casos en que sea conveniente otorgar créditos a tales cooperativas o a agricultores en particular.

l) Estudiar las solicitudes de los bienes nacionales que han de constituir el Patrimonio Familiar, así como toda solicitud de que se reconozcan como parte de él otros bienes, y rendir informe al Ejecutivo, quien decidirá por Resolución dictada por el conducto del Ministerio de Agricultura y Comercio. En esta misma forma se considerarán y resolverán las solicitudes a que se refiere el inciso final del artículo 7 de la Ley 22.

Artículo 3. Todas las tierras del Gobierno que sean apropiadas a juicio de la Junta del Patrimonio Familiar, podrán ser parceladas y dedicadas única y exclusivamente al Patrimonio Familiar.

Artículo 4. La parcelación y constitución de servidumbres entre las diferentes parcelas, correrán a cargo de la sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio. El Gobierno se reservará para uso común o para fines especiales, porciones dentro de los terrenos parcelados. La Sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio dispondrá de los agricultores ayudantes y cadeneros necesarios para estos trabajos. Los moradores vecinos interesados deberán cooperar en la apertura de trochas, caminos, etc.

Artículo 5. Cuando se presenten varias solicitudes para un mismo lote, o se presente oposición para la adjudicación de algún o algunos lotes, la Sección de Colonización del Ministerio de Agricultu-

ra y Comercio, después de oír las representaciones de los interesados y de adelantar las investigaciones que considere del caso hará la adjudicación a favor del jefe de familia que mejor derecho tenga y si hubiere igualdad de condiciones, al cabeza de familia que en concepto de la Junta se considere mejor capacitado para llenar el fin que persigue la Ley.

Para apreciar estas circunstancias deberá tomarse en cuenta el número de personas que dependan del peticionario, dando la preferencia al de mayor número de hijos que deban ser comprendidos dentro del patrimonio. Los vencidos en la adjudicación del lote litigado pueden, en todo caso, escoger otro lote que les interese. Si es más de uno el que reúne las condiciones exigidas se adjudicará el lote por medio del sorteo, de acuerdo con las reglas que determine la Junta del Patrimonio Familiar.

Artículo 6. En los casos en que de acuerdo con la Ley o con este Decreto proceda la cancelación del Patrimonio Familiar, corresponde a la Junta del Patrimonio Familiar, resolver la cancelación de oficio a solicitud de parte interesada y ésta en caso de desear el lote cuya cancelación se ha fallado, tendrá prelación sobre cualesquiera otras peticiones, siempre que reúna las condiciones exigidas para la adjudicación.

Resuelta una cancelación la Junta del Patrimonio Familiar por intermedio del Secretario, notificará al interesado personalmente; pero si éste no fuere hallado, o se encuentre ausente del lugar o del país, la notificación la hará el Secretario de la Junta del Patrimonio Familiar por medio de edicto que hará fijar a la entrada del lote de cuya cancelación se trata, y además la hará publicar en la Gaceta Oficial y en dos periódicos de la capital durante tres días consecutivos; si pasado el término de 30 días el interesado no hubiere comparecido a defenderse se declarará consumada la cancelación, pero no se podrá adjudicar a nadie el lote hasta pasados 90 días.

Parágrafo: Dentro de los 90 días el interesado perjudicado podrá recurrir a la Junta en solicitud de reconsideración, pidiendo que revoque la cancelación debiendo acompañar las pruebas que estime convenientes aducir y además otras para que sean practicadas.

Si la resolución de la Junta es favorable, el interesado seguirá en el pleno goce de los derechos sobre el lote discutido pero si la resolución fuere adversa ésta será definitiva y no tendrá apelación. De esta última resolución se enviará copia a la Sección del Patrimonio Familiar en el Registro Público.

Artículo 7. Las personas que en la actualidad hayan sido favorecidas con la adjudicación de un lote gratuito de acuerdo con lo

dispuesto por los artículos 161 y 163 del Código Fiscal, pueden solicitar la constitución del Patrimonio Familiar incluyendo entre los bienes comprendidos en el patrimonio el lote de terreno adjudicado.

Artículo 8. En el caso de que el miembro de una familia comprendido en un patrimonio familiar llegue a la mayoría de edad y forme una nueva familia independiente, puede solicitar exclusión de su nombre del patrimonio familiar primitivo para entrar a constituir un nuevo patrimonio como cabeza de familia. De la resolución que se dicte excluyendo el nombre de un miembro incluido en un patrimonio familiar se dará cuenta a la sección correspondiente del Registro Público.

Artículo 9. Si después de constituido un patrimonio familiar han nacido nuevos hijos dependientes del mismo cabeza de familia deberá darse cuenta de este hecho a la autoridad política local, la que a su vez lo llevará al conocimiento de la Junta del Patrimonio Familiar para que lo haga anotar en el Registro Público, a fin de que el nombre de todos los hijos nacidos con posterioridad a la constitución del Patrimonio Familiar queden comprendidos en el mismo y gocen de sus beneficios.

Artículo 10. De todos los bienes inmuebles que formen parte de un patrimonio familiar, se dará cuenta al Ministerio de Hacienda y Tesoro a fin de que sean eximidos del pago de impuesto de inmuebles, de acuerdo con la Ley. El funcionario que tenga a su cargo el Catastro de la Propiedad llevará separadamente la lista alfabética de los dueños, cabeza de familia que poseen bienes inmuebles incluidos en el Patrimonio Familiar, con indicación de la extensión del terreno, la ubicación, los linderos, el valor con expresión además de si se trata de terrenos únicamente o también de construcciones.

Artículo 11. En lo no previsto por la Ley 22 de 1941 y en este Decreto reglamentario se registrarán los patrimonios familiares por las disposiciones relacionadas con la adjudicación de tierras baldías a título de gratuito, así como por las disposiciones contenidas en los decretos sobre la misma manera y sobre los repartos agrarios en particular.

Artículo 12. Se considerará cultivo toda siembra hecha en el terreno y toda preparación hecha en el mismo para tales fines. Así mismo se considerará como cultivado el terreno destinado a la cría de aves y de animales mayores en la proporción que se señalará en el reglamento que dicte la Junta del Patrimonio Familiar.

Artículo 13. La solicitud para la constitución del Patrimonio Familiar debe ser hecha por el jefe de la familia que lo desee mediante escrito dirigido a la Sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio por conducto del alcalde respectivo. La solici-

tud deberá contener el nombre del jefe de la familia y de los miembros que van a ser favorecidos y que de él dependan; el lugar exacto de la residencia y el del terreno que pretenda el peticionario. Si existen bienes muebles o inmuebles, así como animales y efectos de labranza que deben ser incluidos en el Patrimonio Familiar deberán ser indicados y detallados en la misma solicitud.

En el evento de que la casa-habitación forma grupos con otras o esté fuera del terreno que va a formar parte del patrimonio, esta circunstancia se expresará claramente para los efectos de la inscripción de los bienes que forman el patrimonio familiar.

Artículo 14. En los presupuestos de rentas y gastos a partir del próximo se señalará la partida destinada a los gastos que demanden el cumplimiento de la Ley 22 de 1941, asignando para cada bienio una suma no menor de cien mil balboas (B/. 100,000.00).

Artículo 15. Toda dificultad que surja entre los miembros de un patrimonio familiar por razón de bienes incluidos en el mismo patrimonio, o entre diferentes adjudicatarios comprendidos entre una misma parcelación destinadas a patrimonios familiares, será atendida amistosamente por el Inspector de la respectiva parcelación cuyas decisiones serán sometidas a la aprobación de la Junta del Patrimonio Familiar. En el caso de que las decisiones de la Junta no sean aceptadas por ambas partes podrán ocurrir a la vía ordinaria. En los casos en que dentro de los dos años siguientes a la adjudicación del terreno éste no sea cultivado siquiera en la mitad, de acuerdo con lo que establece el artículo 16. de la Ley 22 de 1941, el terreno revertirá al Estado dejando de existir el Patrimonio Familiar respectivo, salvo que se trate de fuerza mayor o trastornos o calamidades sufridas por la familia. En todo caso, para la cancelación de un patrimonio familiar será necesaria la aprobación de la Junta del Patrimonio Familiar, creada por el presente Decreto.

Artículo 16. Este Decreto surtirá efecto a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.

Comuníquese y publíquese.

ARNULFO ARIAS.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

RICARDO ADOLFO DE LA GUARDIA.