

Contrarreforma agraria y Catastro Rural en Panamá

J. M. FRANCO GARCIA

1. INTRODUCCION

En Panamá no existe reforma agraria. Hay burocracia agraria y contrarreforma. La concentración de esfuerzos se ha dirigido a la creación de un buen Catastro Rural, que en sí es un trabajo de infraestructura para el desarrollo económico-social de cualquier país, haya o no haya reforma agraria.

En la necesidad de crear programas o de hacerse programas, la Comisión de Reforma Agraria de Panamá, institución autónoma del Gobierno panameño a cargo de un director nombrado directamente por la presidencia del Gobierno, y de la que forman parte representantes del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, de la Asociación de Ganaderos, de la Comisión de Caminos, Aeropuertos y Muelles, de la Sociedad Agronómica de Panamá, del Instituto de Fomento Económico y de los Trabajadores Agrícolas, desde su creación se abocó a tres programas básicos:

- a) Ordenamiento de la Propiedad.
- b) Asentamiento y reasentamiento; y
- c) Catastro Rural de Tierras y Aguas.

De la escasa intensidad con que se han venido realizando los dos primeros, como tendremos ocasión de examinar un poco más detalladamente, y de la nula o escasísima actividad con que se han tocado otros puntos sustanciales de toda reforma agraria integral que habla la Ley número 37 de Panamá, de 21 de septiembre de 1962, y a la que se refieren los informes anuales de la Comisión (viviendas, salubridad, caminos de penetración, expropiaciones, defensa de los recursos naturales, titulación etcétera), habremos de llegar a la conclusión de que todo se podría hacer o no hacer, con o sin Reforma Agraria, sin necesidad de su Código Agrario elaborado con bastante tecnicismo y precisión.

Otro tanto se podría decir con relación al Catastro Nacional de Tie-

rras y Aguas, que se puede y debe realizar con o sin reforma agraria. Hasta dónde las recomendaciones de la reunión de Punta del Este de 1961 y el ejemplo de las reformas agrarias iberoamericanas previas en el tiempo a dicha reunión (las de México, Bolivia, Cuba y Venezuela) hayan servido de estimulantes a los procesos dinámicos de sucesivas reformas agrarias es algo difícil de medir, aunque ciertamente han sido herramientas sustanciales para crear instituciones semejantes.

Las diversas corrientes de pensamiento aun están dicutiendo y seguirán discutiendo qué es una reforma agraria, y, al discutirla, analizarán diversos procesos de reforma agraria catalogándolos como reformas agrarias violentas y reformas agrarias pacíficas, reformas agrarias integrales y colonizaciones, etc. Oscar Delgado esquematiza el cuadro regional en tres tipos:

1. Transformación agraria: Revolución agraria (Cuba); Reforma agraria (México y Bolivia).

2. Cambio parcial: Colonización-Parcelación (en gran escala relativa) (Venezuela y Chile).

3. Conservatismo agrario: 1) Colonización-Parcelación insignificante (Colombia, Perú, Ecuador). 2) Colonización histórica (Argentina, Uruguay). 3) Conservación agraria rígida (los demás países de América Latina) (1).

Por su parte, Antonio García establece tres grandes categorías históricas:

1. Reformas agrarias estructurales, que integran un proceso nacional de transformaciones revolucionarias.

2. Reformas agrarias convencionales, que forman parte de una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales por intermedio del sistema institucionalizado de partidos; y

3. Reformas agrarias marginales, que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (2).

La Reforma agraria panameña caería, pues, en un intento de clasificación, dentro del conservatismo agrario, conservación agraria rígida, o re-

(1) OSCAR DELGADO: *Las "élites" del poder "versus"*. "La Reforma Agraria", en Oscar Delgado, ed., *Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y Perspectivas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pág. 196.

(2) ANTONIO GARCÍA: *Tipología de las Reformas Agrarias Latinoamericanas*, en "Comercio Exterior". Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Tomo XVII, número 12, diciembre de 1967, México, pág. 1005.

forma agraria marginal, incluyendo un proceso de colonización-parcelación excesivamente moderado o extraordinariamente conservador.

Esto no quiere decir que en Panamá no haya problemas agrarios. Los hay como en casi todos los países iberoamericanos, y como en todos los países en desarrollo. El hecho de que el Censo Nacional Agropecuario de 1961 haya registrado 59.521 explotaciones sin título de un total de 95.505 censadas superiores a la media hectárea, o sea, un total del 62,3 por 100 (Informe de 1965, página 11), ya indica, por una parte, que existe una situación de tenencia anómala que puede y debe corregirse. Por otra parte, hay un continuo proceso de colonización espontánea en diversas áreas del país que hay que canalizar y regularizar. También existe una creciente demanda de titulación que para fines de 1967 ascendía a 27.604 solicitudes, de las que sólo habían sido atendidas 2.070 en el curso de los cinco primeros años en que se dice que se viene haciendo reforma agraria en el país.

Finalmente, para hacer mayor énfasis dentro de las tres metas prioritarias que se ha señalado la Comisión de Reforma Agraria y que hemos indicado antes, las labores efectuadas de asentamiento y reasentamiento rural son también muy escasas. Existen sólo diez asentamientos rurales en el país (El Juncal, en la provincia de Coclé; La Estrella, en la de Colón; San Bartolo, Agua Buena Colorado en la de Chiriquí, Monte Oscuro, La Mitra, Caimitillo y San Diego, en la de Panamá, y La Mata en la de Veraguas), la mayoría en fincas patrimoniales del Estado. La superficie que abarcan estos asentamientos es de 14.283 hectáreas, y el número aproximado de beneficiarios el de 1.255. Algunos de ellos, como el de Caimitillo y Monte Oscuro, únicos adquiridos por compra, aún están en la fase inicial siguiente a la apertura de vías de comunicación, es decir, se estudian los planos, se diseñan las parcelaciones, se determina qué se va a producir, dónde y cómo, y, posteriormente, se traen los campesinos.

El Estado posee 278 fincas patrimoniales, con un total de 591.095 hectáreas, de las que sólo 52, con una superficie de 114.329 hectáreas, han sido objeto de estudio. Sólo ha habido una finca adquirida por expropiación, la de La Mitra, en la provincia de Panamá, adjudicada por Decreto Ejecutivo número 11, del 21 de enero de 1964, y que todavía es objeto de litigio.

Todo esto nos lleva a hacer una conclusión preliminar. Si todo proceso de reforma agraria ha de ser drástico, rápido y masivo (Chonchol) para modificar la estructura de tenencia de la tierra, eliminar el latifun-

dio y el minifundio y aumentar el nivel de vida y de alimentación de la masa campesina (Prebisch), e integral, proveyendo lo necesario para las cooperativas, crédito, mercadeo, asistencia técnica, capacitación (Giménez Landínez), la reforma agraria panameña está muy lejos de cumplir esos postulados, y a menos que se produzca un cambio fundamental, se convertirá en una máquina burocrática inmersa en el engranaje rutinario del aparato gubernamental.

Panamá, con una extensión superficial de 7.565.000 hectáreas, y un área total empadronada de 1.806.452 hectáreas (en 95.505 explotaciones agropecuarias superiores a 0,5 hectáreas), tiene todavía un 76,2 por 100 del país en tierras baldías o vacantes. La población rural representa el 58,5 por 100 del total, que en 1960 era de 1.075.541 habitantes (3), creciendo a la tasa del 3,2 por 100 anual. El producto bruto interno para 1966 era de 679 millones de dólares, participando el sector primario con un 20 por 100, siendo el presupuesto de ingresos de 113 millones de dólares, por otro de gastos de 115 millones. Dentro de este presupuesto de gastos sólo se asignaron 1,11 millones de dólares a la Reforma Agraria, aproximadamente el 1 por 100 del nacional, porcentaje que con ligeras oscilaciones se ha venido manteniendo, salvo para 1968, en que ha ascendido al 1,3 por 100 del presupuesto de gastos de la nación.

2. ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD POR LA REFORMA AGRARIA

Para conocer el sistema actual de tenencia de la tierra, reflejamos en el cuadro número 1 la situación existente para el año 1961.

Esto nos señala que hay más de 80.000 explotaciones agropecuarias en el país que pueden y deben beneficiarse de cualquier sistema de titulación, de cualquier programa de desarrollo, o de cualquier intento de reforma agraria, toda vez que suponen el elevado porcentaje del 86,4 por 100 de la cifra total de explotaciones, que para estas fechas habrá aumentado con toda probabilidad, y que son campo propicio para cualquier revolución o transformación estructural que se interese por mejorar las

(3) Para 1967 la población total era de 1.328.700, siendo rural 720.400 o el 54 por 100 de la población del país, según datos compilados por la Dirección de Estadística y Censo, en *Panamá en Cifras*, Panamá, 1967, págs. 112 y 121.

condiciones jurídicas, a la vez que económicas y sociales de los campesinos (4).

Cuadro núm. 1

TENENCIA DE LA TIERRA. 1961

<i>Sistema de tenencia</i>	<i>Número de explotaciones (Miles)</i>	<i>Hectáreas (Miles)</i>
Propiedad	10,3	494,1
Patrimonio familiar	1,8	15,6
Arrendamiento	5,7	43,6
<i>Ocupada sin título</i>		
Por más de 30 años	11,4	161,3
Por menos de 30 años	48,1	532,6
Régimen mixto	18,2	559,3
TOTAL	95,5	1.806,5

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales para 1960, vol. III, *Características de las Explotaciones Agropecuarias*, Segundo Censo Agropecuario de 1961, Panamá, 1962.

Es decir que sólo un 12,6 por 100 de las explotaciones se encontraban bajo un sistema claro de plena propiedad, ocupando una extensión del 28,2 por 100 de la superficie total de las explotaciones.

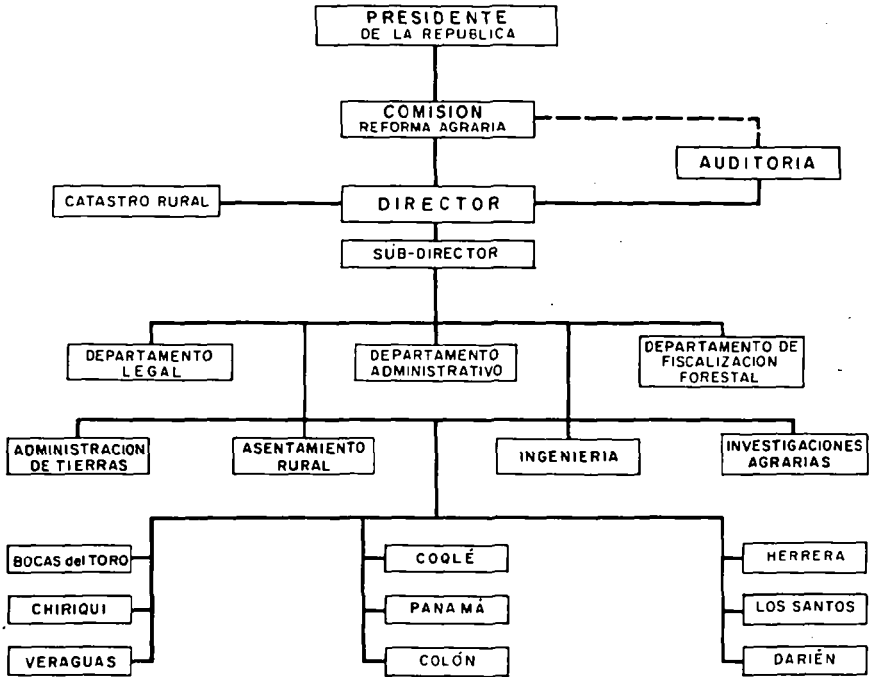
La titulación, en un caso como el presente, no sólo conducirá a una

(4) Es difícil coordinar las indicaciones contradictorias que se recogen en los informes anuales de la Comisión de Reforma Agraria correspondientes a 1965 y 1966. Aquél en la página 11, dice que el Censo Nacional Agropecuario levantado por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, en abril de 1961, registró la existencia de 95.505 explotaciones agropecuarias de 0,5 hectáreas y más de superficie en todo el territorio nacional, de las cuales 59.521, que representan el 62,3 por 100 del total, se ocupaban y esperaban sin título de propiedad algunos. En esa cifra de 59.521 sólo se incluían, como podemos observar por el Cuadro núm. 1, las explotaciones ocupadas sin título, no se incluían las que están bajo arrendamiento ni las que están bajo un régimen mixto. Nosotros procedemos al revés, y admitimos como explotaciones con título las que aparecen bajo el concepto de "propiedad" o "patrimonio familiar", que son 10.300 y 1.800, respectivamente, lo que sólo asciende a un 12,6 por 100 del total de las explotaciones, y no un 37,7 por 100 como se deduce del informe de la Comisión a la página citada.

Por otra parte, el Informe de la Comisión de 1966, a la página 2, dice que "según los Registros del Censo Nacional Agropecuario de la Contraloría General de la República, de 1.806.505 hectáreas censadas en explotaciones agropecuarias, que representan el 57,2 por 100, y cuya ocupación se mantiene sin un registro firme de plena propiedad". Si había 59.521 explotaciones sin título de propiedad, a las que, según el Cuadro núm. 1, sólo le corresponden 693.900 hectáreas, esta última cifra se contradice con la de 1.024.189 que se da en 1966, y que ya indica que hay más explotaciones sin título de propiedad.

mejor situación legal de los ocupantes de vastas extensiones nacionales en explotación, supone también abrir las puertas al crédito, a la asistencia técnica, a la seguridad social, a las recaudaciones fiscales, y, por consiguiente, a un proceso de aceleración en el desarrollo nacional, por

ORGANOGRAMA DE LA COMISION DE REFORMA AGRARIA. - AÑO FISCAL DE 1967



cuanto la agricultura de subsistencia no se puede mantener por más tiempo, y la planificación y la imposición fuerzan al agricultor su ingreso a una economía de mercado.

Sin embargo, siendo este campo tan vasto y claramente definido para cualquier programa de acción, la Reforma Agraria panameña ha carecido de la agilidad y dinamismo por emprender y resolver este problema en el mínimo tiempo posible. Una titulación masiva, de al menos 10.000 ocupantes por año, no es inviable montado el aparato institucional y legal correspondiente, en vez de solo echar las bases que los entorpecen y detienen, como se ha hecho hasta la fecha.

El campesino panameño ha demandado el otorgamiento de títulos. Nada menos que 27.604 solicitantes se habían presentado hasta fines de 1967, de los que sólo 2.070 fueron atendidos en cinco años, sobre una superficie de 32.349 hectáreas. Esto hace suponer que al ritmo actual se tardarán unos setenta años en titular a los 25.534 restantes, que no son nada más que una tercera parte de los campesinos que para 1961 no tenían título, cantidad que habrá aumentado para 1968.

El proceso está sustancialmente viciado en su origen. La institución cumple funciones negativas. Fue creada para resolver “los problemas del hombre del campo, bajo las normas de justicia social que promuevan su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la nación, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra” (art. 10 de la Ley número 37, de 21-9-62), y, sin embargo, los ha multiplicado.

El procedimiento actual de adjudicación es el siguiente (arts. 95-120 del Código Agrario de 1962, en parte subrogados por los Decretos-Leyes de 20 de mayo de 1965 y 2 de junio de 1966):

Hay dos etapas, correspondientes a la tramitación necesaria para la adjudicación.

A. *Mensura.*

1. Las solicitudes de adjudicación de tierras a título gratuito —posible cuando el agricultor no tiene tierras propias y sus ingresos anuales son inferiores a 600 dólares— u oneroso, se dirigen al funcionario provincial de la Reforma Agraria mediante formulario preparado al efecto. Las adjudicaciones, una vez cumplido el trámite, son definitivas si la extensión de tierra solicitada es menor de 50 hectáreas y provisional si es mayor de 50 hectáreas y hasta el límite legal, que es de 200 hectáreas.

2. La Comisión de la Reforma Agraria autoriza al peticionario a abrir las trochas respectivas.

3. Por medio del alcalde corregidor correspondiente se envía comunicación a los colindantes, a fin de que se notifiquen personalmente por escrito en un término no mayor de quince días y hagan valer sus derechos en el momento de la inspección o mensura.

3.1. En caso de colindantes ausentes, desconocidos o de paradero ignorado, se hará la notificación mediante la fijación de edictos por cinco días en la Alcaldía y Corregiduría del lugar.

3.2. En caso de colindantes conocidos, pero ausentes, cuyo paradero

se conoce, se procederá a notificarlos por medio de exhorto, que será librado por conducto de los funcionarios de la Reforma Agraria o cualquier otro administrativo o judicial.

3.3. En caso de colindantes conocidos, pero renuentes a notificarse personalmente, se procederá a la notificación personal especial establecida en el Código Judicial.

4. Abiertas las trochas, el interesado lo comunica por escrito o verbalmente al funcionario sustanciador, para que fije fecha de la inspección, que se debe hacer en término no mayor de quince días, a partir de la fecha en que se presentó la solicitud.

5. Se inspecciona el terreno cuya mensura se solicita para saber si las tierras adjudicadas son o no adjudicables, con acompañamiento de agrimensor privado, si es posible y si la solicitud es a título oneroso. Se aprovecha este momento para lograr un avenimiento si algún colindante se ha opuesto a la mensura.

6. Si las tierras estatales son adjudicables y no ocupadas, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya efectuado la inspección autoriza la mensura y preparación del plano correspondiente, que efectuarán agrimensores de la Reforma Agraria, si la solicitud es a título gratuito y no ha habido oposición, o el agrimensor del peticionario si es a título oneroso.

7. Si hay oposición a la mensura, el agrimensor de la Reforma Agraria, y el del solicitante en su caso, practicarán una inspección ocular, con el fin de establecer a quién asiste la razón, siendo los fallos apelables ante la Comisión de Reforma Agraria. Todos los detalles de las inspecciones se hacen constar en una nota firmada por los funcionarios y las partes.

8. Practicada la mensura, la oficina provincial de la Reforma Agraria prepara el plano, cuando se trate de una solicitud a título gratuito, y lo recibe, levantado por agrimensor privado, junto con informe circunstanciado de la mensura (haciendo constar los linderos, superficie, nombre de los colindantes, ocupantes, y cualquier otra información), cuando lo es a título oneroso.

9. El funcionario sustanciador, una vez estudiado el plano, lo remite, junto con el expediente, a la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria, para su estudio y aprobación.

10. La Dirección General de la Comisión, si lo aprueba, archiva el

original y devuelve tres copias al funcionario sustanciador, junto con el expediente, para que tramite la adjudicación.

B. *Adjudicación.*

1. Recibido el expediente, el funcionario provincial de la Reforma Agraria hace publicar la solicitud, mediante la fijación de edictos, en el despacho de la Comisión y en la Alcaldía o Corregiduría del lugar donde se solicita el terreno, por medio de un periódico diario de gran circulación durante tres días consecutivos y una vez en la "Gaceta Oficial".

2. Transcurridos quince días a partir de la última publicación, si no hay oposición, el funcionario sustanciador envía otra vez el expediente completo a la Dirección General de la Reforma Agraria.

3. Si hay oposición (fundada en posesión, petición anterior del mismo terreno, título de dominio o de arrendamiento, servidumbre en favor de otro predio, alegación de ser las tierras inadjudicables), se suspende el curso de la solicitud y se remite el expediente al respectivo juez de Circuito de lo Civil o Tribunal Superior de Justicia, según ubicación del terreno, sustanciándose el procedimiento por los trámites del juicio ordinario, tras formalizarse la oposición.

4. Una vez recibido el expediente, con el fallo judicial en su caso, la Dirección General, si lo cree pertinente (es decir, cuando no hayan razones de utilidad pública e interés social que interfieran), dicta resolución de adjudicación.

5. Cuando se trata de adjudicaciones a título oneroso superiores a 50 hectáreas, el interesado sufraga los gastos que ocasiona la tramitación de la solicitud hasta la expedición del título y el precio de venta, que no puede ser menor de seis dólares la hectárea (aun cuando dicho pago se efectúe hasta en 28 amortizaciones anuales, sin interés, salvo en caso de mora, que será del 3 por 100, constituyéndose al efecto primera hipoteca en favor de la Comisión).

6. La resolución administrativa de adjudicación, debidamente inscrita, constituye el título de propiedad.

Tramitación tan prolija y compleja para adjudicación de una parcela de terreno, que cuando es superior a 50 hectáreas, aunque sea onerosa, lo es a título provisional por un período de cinco años posterior a la adjudicación, durante el cual queda comprometido, a su vez, a hacer cumplir la función social la parcela al menos en un 20 por 100 anual

acumulativo de la misma, no puede más que entorpecer, como de hecho ha venido entorpeciendo, el proceso de titulación.

Se ha estudiado el tiempo que demora el proceso normal de titulación, y se ha demostrado que no baja de catorce meses desde que se inicia la solicitud hasta que se dicta la resolución (5). Hoy este tiempo ha aumentado si relacionamos las muchas solicitudes con las pocas adjudicaciones en todo el período.

Se impone por tanto buscar soluciones alternativas que pueden ser:

1. Abreviar el procedimiento actual, claramente dividido en dos fases: la de mensura y la de adjudicación, de forma que todo se efectúe en una misma fase, siempre con la garantía del tercer oponente de recurrir a la autoridad judicial competente.

2. Usar la fotografía aérea para la mensura de fincas y otorgamientos de títulos, reconociendo el valor del sistema convencional de medición cuando haya discrepancias, pero acoplado a un procedimiento abreviado de adjudicación.

3. Crear la Cédula Catastral, dándole el valor de título real, y de forma que todas las parcelas que entregue el Estado en propiedad, con base a levantamientos catastrales y a la información del Registro de la Propiedad —cuando exista para el caso particular— se refleje en un certificado cuyo original, una vez pasada la información catastral al Registro, junto con la resolución de adjudicación, se inscribiera por el registrador como folio matrícula de la citada parcela. Allí se conservaría el original, emitiéndose duplicado o Cédula para toda clase de operaciones reales posteriores —sujetas a las condiciones inherentes de dichos títulos—, cual verdadero certificado Torrens, operaciones que se registrarían, produciéndose a continuación otra Cédula o certificado, y así sucesivamente, siempre con una fiel constancia en los archivos catastrales.

Con respecto a la primera alternativa, se hace evidente que si se quiere hacer reforma agraria, o colonización agraria, uno de los postulados fundamentales es dar tierras masivamente a los campesinos, pero darlas en condiciones de seguridad, tituladas, garantizadas. lo que ni siquiera hace la reforma agraria panameña, pues no sólo no da tierra en cantidad, ni titula, ni asegura, sino que tampoco garantiza. Reiteradas disposiciones legales dicen que “la adjudicación en ningún caso perjudica a terceros y

(5) Comisión de Reforma Agraria, Catastro Rural de Tierras y Aguas, vol. IV. *La Administración del Catastro, Procedimientos de Titulación y Registro de la Propiedad*, Panamá, 1967, pág. 8.

deja a salvo a los colonos, agropecuarios o industriales" (art. 71 "in fine"), que los terrenos adjudicados gratuitamente revertirán a la Comisión si en cinco años no cumplen la función social (art. 79).

Todas ellas son disposiciones de alto contenido polémico, pues si en general no se respeta más la propiedad privada, aunque se declare lo contrario, cumpla o no se cumpla la función social (6), y, por otra parte, todo es expropiable, máximo si las tierras son incultas, ociosas o insuficientemente explotadas (art. 35), no se justifica tanto aparato procesal para la adjudicación de parcelas, que es freno al desarrollo y a la reforma, cuando debiera ser todo lo contrario.

Es que, además, si no se cambia el procedimiento actual, ya modificado en dos ocasiones, el proceso no se agilizará, la titulación siempre será lenta, y la reforma agraria seguirá siendo un instrumento de contrarreforma, a juzgar por las normas procesales que tenemos ocasión de comentar y la aplicación práctica dada a las mismas.

El campesino tiene derecho a la tierra que trabaja. Los arrendamientos, las aparcerías, medierías, ocupaciones y demás situaciones anómalas de tenencia deben conducir a la verdadera propiedad, titulada y registrada, como una de las obligaciones fundamentales del Estado, derecho natural del ciudadano y un principio reconocido por toda clase de teorías económicas y sociales, sean marxistas, cristianas o demoliberales. Todo lo que no sea dar tierra al que la trabaja, rápida, drástica y masivamente, acompañada de toda clase de servicios y asistencia técnica, es hacer contrarreforma agraria, caso típico de Panamá.

Con respecto a la segunda adternavativa, la Asamblea Nacional panameña aprobó en tercer debate un curioso proyecto de ley sobre utilización de la fotografía aérea para expedir títulos de propiedad en el proceso de distribución de tierras, modificando sólo muy marginalmente el procedimiento actual (7).

Por el contenido del citado proyecto de ley se viene a la conclusión de que en la fase de mensura de tierra, en vez de concurrir el agrimensor de la Reforma Agraria, y del solicitante en su caso, la determinación de la superficie y la demarcación de sus linderos se realizará por medio de las fotografías aéreas tomadas por la oficina del Catastro Rural, quedando a salvo el sistema convencional de agrimensura establecido por el

(7) Sus nueve artículos aparecen publicados en el diario "La Estrella de Panamá", de fecha 21 de enero de 1968. (Véanse como apéndice.)

Código Agrario para el caso de discrepancias en cuanto a superficie o linderos. Todo lo demás permanece lo mismo.

Como el proyecto de ley sólo establece la fotografía aérea para 1) determinar la superficie, y 2) demarcar los linderos, será muy difícil que cualquier reglamento que se promulgue en aplicación del Decreto-Ley pueda ir contra las disposiciones legales que establecen la notificación a los colindantes, notificación personal, por exhortos o editos, la inspección del terreno por el funcionario para saber si la parcela es o no adjudicable, la gestión de avenimiento si hay oposición, etc.

En todo caso, los trámites establecidos por el Código Agrario antes señalados, y que no se refieran a la determinación de la mensura y demarcación de los linderos, siguen vigentes. El trámite se seguirá realizando en las dos fases señaladas: la de mensura, que quizá sólo se agilice muy ligeramente, y la de adjudicación. El doble proceso de remitir el expediente dos veces consecutivamente a la Comisión de Reforma Agraria seguirá imponiéndose, la publicación de editos y notificaciones tendrá que continuar, y el procedimiento en sí seguirá siendo molesto, lento y excesivamente rígido. En una palabra, altamente desaconsejable.

Llegamos con esto a la tercera alternativa, que supondría una revolución importante en el sistema legal, notarial y registral actual, si acaso una adición sustancial al mismo, aunque el sistema sólo podría aplicarse obligatoriamente para las tierras entregadas por el Estado para reforma agraria o colonización y potestativamente para el resto de las transacciones inmobiliarias realizadas en el resto del país.

La Cédula Catastral, de la que se viene hablando insistentemente en Venezuela y Colombia (en aquélla por el actual reglamento de la Ley de Reforma Agraria, y en ésta por la Comisión nombrada para efectuar estudios de eliminación del actual arcaico sistema de Registro de la Propiedad, donde de 174 oficinas públicas de esta naturaleza esparcidas por el país, nada menos que 125 necesitan vivir de subvenciones que les pasa la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro) (8), pretende ser el equivalente de un verdadero título real, dados la información física, jurídica y económica que ha de contener, y el carácter de autenticidad y publicidad con que el mismo tiene que expedir, incluyendo el plano de la propiedad, revestido también de autenticidad y publicidad por el funcionario público que lo certifica.

(8) Superintendencia Nacional de Notariado y Registro: *Informe de las Labores Desarrolladas en el año 1966*, Bogotá, 1967, Anexo número 5, págs. 17-17.

El valor físico y económico de la Cédula Catastral, por cuanto en ella se reflejan los aspectos reales y evaluatorios de la propiedad, es algo que no se pone en duda. Los problemas surgen y han surgido con motivo de conocer su verdadero valor jurídico, por lo que supone de revolución o innovación en las actuales instituciones legales.

A este efecto es importante recoger lo que se ha escrito sobre la legislación catastral española, por la referencia que tiene a las leyes del Reglamento de la Propiedad, de tanta influencia en Panamá.

Dice así la Comisión redactora del proyecto catastral de España de 1924: "La Ley del Catastro del 23 de marzo de 1906, en sus artículos 35 y 37 habló de crear los títulos reales definitivos de los predios rústicos y urbanos, y del valor legal y jurídico de un título real, lenguaje desconocido en las leyes civiles, en la doctrina y en la jurisprudencia, si nos atenemos a la intención probable de estos artículos, pues conforme a las expresadas fuentes y a la acepción común, se llama real el derecho que recae en una cosa determinada, mueble o inmueble ("ius in re"), a diferencia del personal ("ius ad rem"), que se difunde en todas las cosas. Por tanto, aquel documento que acredite la propiedad de un objeto inmueble (finca, usufructo, censo, servidumbre, derecho hipotecario, etc.) es un título real, porque se refiere a un derecho de esta naturaleza. Esa, sin embargo, no fue la excepción en que dicha ley empleó la frase. Lo que quiso decir, sin duda, fue que título real es el perteneciente a un derecho no sujeto a revisión, examen, ni ataque judicial, por razón de alguna impureza en el acto o contrato de la adquisición del objeto, así de la última como de las anteriores; es decir, que el derecho del título es inviolable o independiente del consentimiento de las personas. Si no quiso decir esto, no dijo nada, o, al menos, no dijo nada nuevo. En nuestra legislación este engendro no ha existido nunca; si acaso, podría considerarse semejante una sentencia firme de reconocimiento del dominio de la finca por prescripción inmemorial, y, mejor el título de concesión de propiedad minera. Nuestra Ley Hipotecaria (la de 1909), en su artículo 34, confiere un título parecido, después de la modificación que dicha ley sufrió en 1869, y a él se refería, el ministro, señor Romero Ortiz, cuando dijo que tenía la firmeza de un título de Deuda Pública."

El proyecto de Ley de Reforma Hipotecaria española de 1909 exponía lo conveniente que era incluir "las oportunas reglas para relacionar el Catastro con el Registro de la Propiedad, por la gran conexión que

hay entre ambas instituciones, toda vez que teniendo la primera por base la descripción física o material de los inmuebles, y constituyendo la segunda la historia jurídica de los mismos, una y otra se auxilian y complementan recíprocamente". También el preámbulo del proyecto de Ley de Catastro de 1924 decía que "es necesario que el Registro y el Catastro se comuniquen, que vivan en armonía, y que cada uno dé al otro lo que según su naturaleza pueda darle: el Catastro al Registro, sustancia física, material, corporal; el Registro al Catastro, sustancia jurídica, derechos de pertenencia en las parcelas".

Con esto creemos haber centrado la naturaleza del problema, su significado y la necesidad de seguir investigando la importancia de darle sustantividad a esta tercera alternativa.

3. ASENTAMIENTOS Y REASIENTAMIENTOS RURALES

Señalaremos en primer lugar el número de explotaciones agropecuarias según tamaño, lo que reflejamos en el cuadro número 2.

Cuadro núm. 2

EXPLORACIONES AGROPECUARIAS SEGUN TAMAÑO. 1960

<i>Tamaño (Has.)</i>	<i>Número de explotaciones (Miles)</i>	<i>Superficie (Miles Has.)</i>
De 0,5 a 1	4,9	2,9
De 1 a 5	38,7	92,8
De 5 a 10	18,1	117,8
De 10 a 50	26,9	546,9
De 50 a 100	4,3	284,4
De 100 a 200	1,6	200,7
De 200 a 500	0,7	189,3
Más de 500	0,2	371,8
TOTAL	95,4	1.806,6

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Segundo Censo Agropecuario de 1961, Panamá, 1962.

O sea que, si por minifundio entendemos, a meros efectos de hacer una clasificación, todas las explotaciones inferiores a 10 hectáreas, en Panamá el 65 por 100 de las explotaciones agropecuarias, con una extensión de 213.500 hectáreas —12 por 100 de la superficie cultivada—,

son minifundios. Si, por otra parte, fijamos como latifundios desde el número máximo de hectáreas que normalmente la Comisión de Reforma Agraria no puede adjudicar, es decir, todas las explotaciones por encima de 200 hectáreas, esto nos daría un 10 por 100 del total, pero ocupando un 31 por 100 del área global bajo explotación económica.

Esto nos lleva a señalar la incorrecta proporción en el número de explotaciones por tamaño, que es común, no hay duda, a la mayoría de los países iberoamericanos.

Aquí se encuentra la verdadera labor de una reforma agraria: la eliminación de ambos, el minifundio y el latifundio, para llegar a la parcela de tamaño medio, la familiar, que sea suficiente para satisfacer las necesidades del campesino y su familia, que le permita un creciente bienestar, y que contribuya a la producción y desarrollo agropecuario nacional en una economía de mercado y división de trabajo.

El minifundio suele ser una parcela de subsistencia, información de la que se carece en Panamá y que la Comisión de Reforma Agraria debería elaborar para sus programas de futuro, por cuanto el 65 por 100 de sus explotaciones agropecuarias son inferiores a 10 hectáreas, y aparte de no saberse con facilidad cuáles son de subsistencia —al menos hasta que se haga una evaluación de la información que al respecto haya recogido el Departamento de Catastro Rural de Tierras y Aguas, al tiempo de la identificación, mensura, localización de predios y recogida de datos para los avalúos—, se carece de la instrumentación jurídica adecuada que permita la concentración de parcelas insuficientes para crear una explotación familiar sana y eficiente.

Igualmente, la eliminación del latifundio, es otro de los postulados de cualquier reforma agraria, y si latifundio, por ley, es toda explotación superior a 200 hectáreas, después de cinco años aún no se ha empezado a romper esa estructura, pues sólo se han adquirido por compra dos latifundios (el de Monte Oscuro, en la provincia de Panamá, distrito de Capira, y el de de Caimitillo, en la misma provincia, distrito de Panamá, de 2.200 y 1.400 hectáreas, respectivamente), e iniciada la expropiación de un tercero (La Mitra, también en la provincia de Panamá, distrito de La Chorrera, de 4.800 hectáreas).

El volumen de estas cifras —8.400 hectáreas— es de poca significación para las 561.100 hectáreas en explotación que por ley se pueden juzgar como extensión de latifundio.

Sin embargo, el primer latifundista del país es el Estado, y una prueba

de que el Estado no quiere hacer reforma agraria es que al cabo de cinco años aún no ha dado el ejemplo, adjudicando 278 fincas patrimoniales, con una extensión de 591.095 hectáreas, al campesino.

Por otra parte, sólo se han creado 10 asentamientos rurales, con una superficie de 14.283 hectáreas, para beneficiar presuntamente a 1.255 campesinos, en los que se incluyen los tres latifundios antes señalados de Monte Oscuro, Caimitillo y La Mitra.

Las zonas de asentamiento rural se reflejan en el cuadro número 4.

Cuadro núm. 3
FINCAS PATRIMONIALES DEL ESTADO

<i>Provincia</i>	<i>Número de fincas</i>	<i>Superficie (Has.)</i>
Bocas del Toro	1	180
Coclé	31	39.428
Colón	18	135.161
Chiriquí	46	64.660
Darien	5	234.853
Herrera	7	821
Los Santos	92	39.143
Panamá	38	55.742
Veraguas	21	21.107
TOTAL	278	591.095

Fuente: Comisión de Reforma Agraria, Informe Anual 1966, pág. 22.

Un país como Panamá, con más del 50 por 100 de su población laboral dependiendo de la agricultura, y donde no menos de 80.000 familias campesinas carecen de título de propiedad para gozar de toda clase de asistencia y servicios técnicos, con injusta distribución de la tierra y de la riqueza, no se ha encarado aun resueltamente a resolver los problemas agrarios.

El número de asentamientos es escaso, y si el número de posibles beneficiarios es ya muy bajo, el de las familias asentadas es excesivamente reducido. Las migraciones rurales internas y la colonización espontánea no se "asientan" en base a un título de propiedad expedido por el Estado, y los servicios de asistencia y técnicos que no se les ofrecen; por tanto, es escasa la labor cooperativa (sólo había 10 cooperativas agrarias para 1963), la de crédito (donde se atienden, no como beneficiarios de la Reforma Agraria, sino como meros campesinos), de vivienda rural, etc., instituciones todas ellas conducentes a la Reforma Agraria integral de que habla su máximo Código.

Cuadro núm. 4
ZONAS DE ASENTAMIENTO RURAL

Provincia	Distrito	Lugar	Superficie (Miles Has.)	Núm. aprox. benefic.	Familias asentadas 31-12-67
Coclé	Panonomé	El Juncal	275	225	—
Colón	Colón	La Estrella	625	84	25
Chiriquí	Barú	San Bartolo	414	45	35
Chiriquí	Barú	Agua Dulce	700	47	30
Chiriquí	Barú	Colorado	1.400	110	60
Panamá	Capira	Mte. Oscuro	2.200	160	50
Panamá	La Chorrera	Mitra	4.800	257	85
Panamá	Panamá	Caimitillo	1.400	120	75
Panamá	Panamá	San Diego	278	17	—
Veraguas	Santiago	La Mata	191	190	75
TOTAL			14.283	1.255	435

Fuente: Comisión de Reforma Agraria, Informe Anual 1966, pág. 19, e Informe Anual 1967.

Para los asentamientos de Monte Oscuro de Cermeño y de Caimitillo se hizo un estudio especial por la Comisión de Reforma Agraria de Panamá, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas Zona Norte, y el Centro Interamericano de Reforma Agraria, a fines de 1966 y principios de 1967 (9). Se señalaron los principales aspectos que fueron presentados como sugerencias de tipo general, a estudiarse con mayor detalle antes de ponerse en práctica, y se fijaron los aspectos físicos, agro-económicos, sociales y de organización, incluyendo también las características financieras de cada proyecto y la información básica en que fueron basadas las propuestas contenidas.

Después de más de un año de haberse elaborado, sólo se ha realizado la primera etapa, consistente en la construcción de caminos de acceso a ambos asentamientos, y el traslado de 32 familias a Caimitillo y de cinco a Monte Oscuro, procedentes de la Zona del Canal, donde estaban ocupando tierras de una potencia extranjera.

Aunque los presupuestos anuales para la Reforma Agraria no son muy elevados (vid. cuadro núm. 5), el Código Agrario autoriza al órgano ejecutivo para contratar empréstitos nacionales y extranjeros hasta la suma de 50 millones de dólares para las necesidades de la Reforma Agraria (art. 20); de lo que hasta la fecha, después de cinco años de Reforma Agraria, sólo se ha realizado una vez y con la Agencia para el Desarrollo

(9) IICA-CIRA: *Monte Oscuro de Cermeño y Caimitillo, dos proyectos de asentamiento rural*, Bogotá, 1967 (mimeo).

Internacional, por la cantidad de 2,4 millones de dólares, para el levantamiento del Catastro Rural de Tierras y Aguas. También el órgano ejecutivo está facultado para emitir bonos agrarios hasta por un total de otros 50 millones de dólares, al interés no mayor del 4 por 100 y términos de pago que no excedan de cuarenta años, para pago de indemnizaciones o expropiaciones (art. 241), autorización de la que sólo se ha hecho uso en dos ocasiones, en las compras de Monte Oscuro y Caimitillo.

Cuadro núm. 5

PRESUPUESTOS ANUALES DE LA COMISION DE REFORMA AGRARIA

<i>Año</i>	<i>Total (Miles dólares)</i>	<i>Para distribución tierras y asenta- mientos rurales</i>	<i>Para Catastro</i>
1963	600.000	—	—
1964	895.470	105.280	129.000
1965	1.060.580	101.600	304.000
1966	1.116.089	97.300	300.000
1967	1.470.886	119.150	300.000
1968	1.503.605	159.400	—

Fuente: Departamento Administrativo de la Comisión.

Las asignaciones presupuestarias que utiliza la Comisión de Reforma Agraria para sus fines no pueden bajar, por ley, de 600.000 dólares anuales; sin embargo, el presupuesto real oscila alrededor del 1 por 100 del Presupuesto General de Gastos de la nación, cuando en Venezuela, por ejemplo, donde se ha hecho otra clase de reforma agraria, ha sido de un 10 por 100 durante el período presidencial de Rómulo Betancourt (1959-64) y de un 12 por 100 en los primeros años del de Raúl Leoni (1965-67).

4. CATASTRO RURAL DE TIERRAS Y AGUAS

Este es el proyecto de la Comisión de Reforma Agraria panameña que ha logrado información trascendente y extraordinaria para la futura ordenación física, legal y económica de la nación.

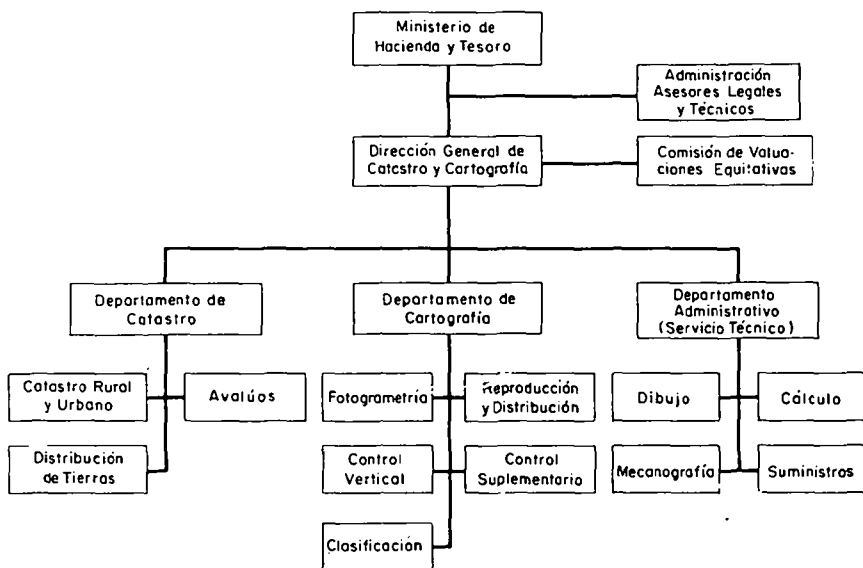
La Comisión de Reforma Agraria se lanzó en 1965 a una labor mucho más allá de la que corresponde a un Catastro Rural. Acometió un inventario, en algunos aspectos muy detallado, de multitud de recursos natu-

CONTRARREFORMA AGRARIA Y CATASTRO RURAL EN PANAMA

rales que en muchos casos están más allá del verdadero cometido de una Reforma Agraria.

Las reformas agrarias tienen por objeto incorporar la población campesina a la vida dinámica de la nación, aumentar su nivel de vida y, como consecuencia, mejorar los programas de producción, todo ello a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su esta-

ORGANOGRAMA DE LA DIRECCION GENERAL DE CATASTRO Y CARTOGRAFIA



bilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad, mediante la transformación de la estructura agraria del país, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo.

Sin embargo, los programas nacionales del Catastro, que siempre han existido, se incorporaron a los de Reforma Agraria para dotarlos del dinamismo y revestirlos de la importancia que carecían. Los programas del Catastro no son, en sí, programas de reforma agraria, como lo corroboran los levantamientos catastrales que se efectúan en otros países (Venezuela, Colombia y Chile, por ejemplo), al margen de la reforma agraria.

Que con motivo de la Reforma Agraria se haya querido empezar con

el programa del Catastro, eminente y sustancialmente, en Panamá, es algo que se está logrando con trascendental éxito, pero que ha perjudicado al resto de los programas de la Reforma Agraria. El levantamiento del Catastro no es requisito previo, por la Ley (artículo 409) a la ejecución de la Reforma Agraria en cualquier zona o región, pero en Panamá se ha violado la ley al posponer todo otro programa en profundidad al de elaboración del Catastro.

Estas anomalías procedimentales, propias de los países de Derecho escrito y codificado donde se hacen declaraciones de principios un día, y al siguiente se violan, se suavizan a la postre si se juzgan los proyectos por sus resultados. Y el proyecto de Catastro Rural justifica por sus resultados las inversiones en él efectuadas, pero es muy difícil medir y comparar sus trabajos con otros que podrían haberse hecho, como titular masivamente a 80.000 campesinos, y darles toda clase de crédito y asistencia técnica tal como está declarado en el Código, lo que no se ha hecho.

Además, un programa de Catastro que no sea el inventario de bienes y riquezas nacionales que ha venido corrompiendo su verdadera aceptación etimológica de mera descripción física, económica y legal de la propiedad raíz, ha sido desbordado reiteradamente por toda clase de estudios de hidrometeorología, ecología, geología, geomorfología, etc., que sólo muy de lejos tienen que ver con una verdadera Reforma Agraria.

Uno de los fines de todo levantamiento catastral o reconocimiento de tierras es, aparte de ese carácter de inventario, pues, que tiene de la riqueza inmobiliaria, ayudar a la titulación jurídica.

Es más, si el Catastro está compuesto de tres elementos, el físico, el jurídico y el económico-fiscal, el aspecto jurídico merece también una consideración que hasta la fecha ha carecido de profundidad en muchos países.

El aspecto jurídico del Catastro recoge las características titulares y dominiales de los propietarios y demás sujetos activos de los derechos reales en orden a los fines fideles que el mismo ha de satisfacer, mientras que el elemento físico, representado por mapas, índices y demás, da o debe dar la sustentación fáctica de esa realidad jurídica.

Tener un título de propiedad, especificando más o menos los límites, extensión y naturaleza jurídica del acto registrable, no supone estar a salvaguardia de una nutrida gama de litigios y pleitos.

Es cierto que si un sistema registral no es avanzado administrativa

y científicamente, la litigiosidad no está descartada en mayor o menor grado, y es difícil, por no decir casi imposible, asegurar a la titulación jurídica de todo posible ataque proveniente del mundo legal.

Sin embargo, se ha podido llegar a una perfección técnica y científica casi absoluta bajo los sistemas registrales alemán y australiano, donde el Catastro ha sido un instrumento fundamental e imprescindible.

Cuando los Catastros nacionales de los países hispanoamericanos se pronuncian por declaraciones de principios tales como que debe haber una íntima conexión entre el Registro de títulos y el Catastro, de que el Registro de la Propiedad tiene la función principal de asegurar la veracidad de los títulos, de su contenido, de la validez y legalidad de los documentos presentados e inscritos, no se está más que formulando una política que ciertamente es deseable y necesaria, pero que por carencia de implantación —y muchas veces quizá por falta de un exacto conocimiento de lo que es cierto y equivocado en un sistema registral— se está muy lejos de lograr.

En primer lugar, hay un desconocimiento casi absoluto en muchos países hispanoamericanos de cuál es la ciencia jurídica que está detrás de un sistema registral de la propiedad y demás derechos reales, y, por consiguiente, se desconoce con exactitud el significado y alcance de un acto de registración.

La propiedad, por tanto, antes y después de su registración es insegura, está sujeta a múltiples ataques —por límites, extensión, contenido de los derechos, etc.— y su transferencia y adquisición por terceras personas comporta la misma serie de problemas, ahora trasladados a sus adquirentes.

Si se habla, pues, de hacer levantamientos catastrales, de que uno de los elementos del Catastro es el elemento jurídico —jurídico en relación a los aspectos económico-fiscales, pues el Catastro no puede dar más vigor a lo jurídico que lo contenido en el mismo Registro de la Propiedad o el acuerdo de las partes—, y otro es el elemento físico, que supone, entre otras cosas, ser la base material y la descripción física, valga la redundancia, del objeto de la negociación, de la propiedad o del derecho real, debemos y tenemos que conocer cómo y hasta dónde podemos llegar dentro de la realidad jurídica, científica e institucional del país para formular políticas alternativas y asociar la teoría con la realidad.

Es cierto que la estructura institucional de un país no se puede cambiar de la noche a la mañana, no por cuanto científicamente no deje

de aceptarse y reconocerse, sino por cuanto suponen los cambios dentro de un mismo sistema administrativo.

Sin embargo, los problemas deben reconocerse y las soluciones deben buscarse, por lo que significan dentro del bienestar, seguridad y garantía en una vida de relación, donde se debe evitar el mayor número de fricciones posibles.

En Panamá, como en toda otra sociedad organizada iberoamericana, se ha hecho las mismas declaraciones de principios. ¿Hasta dónde tales principios se aplican en la realidad? ¿Cuál es la verdadera relación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro? ¿En cuánto ha contribuido el Catastro o la exactitud, validez y legalidad de los títulos de propiedad y demás derechos reales? ¿Cuál es la naturaleza jurídica, significado y alcance de la registración de títulos? ¿Se previenen las fricciones legales o persiste el "status quo"? ¿Qué clase de legislación se podría pasar para solventar los problemas conocidos?

Estas y otras preguntas similares son las que nos formulamos al tiempo de iniciar nuestra investigación en el contexto de la legislación agraria, registral y catastral panameña, en base a las realidades fácticas que presenta el país.

4.1. *El Catastro Físico*

Aerofotografías, mapas topográficos, estudios de suelos, de meteorología, hidrología y capacidad productiva del suelo ya se habían realizado en Panamá, de modo más o menos intenso, en diversas zonas del país (10), pero no fue hasta diciembre de 1964 en que, con un préstamo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, por valor de 2,4 millones de dólares, y un aporte del Ejecutivo Nacional que llegará a los dos millones de dólares, se sentaron las bases y se estructuró el Departamento de Catastro de la Comisión de Reforma Agraria, para realizar un inventario de recursos naturales, identificación y ubicación de predios, estudio de tenencia de la tierra y avalúo de la propiedad en 35.819 kilómetros cuadrados, que suponen el 47 por 100 del territorio nacional en la parte más poblada y explotada. Todas las labores se han realizado con la ayuda sustancial de la aerofotogrametría.

Los trabajos catastrales efectuados comprenden no menos de quince

(10) Vid. CIDA: *Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en la América Latina*, Panamá, Unión Panamericana, Washington, 1964, págs. 3-12.

operaciones distintas, de las que los de Hidrometeorología, Geología, Geomorfología, Drenaje y Ecología ya están terminados. Los demás están muy avanzados y por concluir, incluyendo entre ellos los de identificación de predios, tenencia y avalúo de la propiedad, uso actual de la tierra, calidad de los suelos, aguas subterráneas, demarcación de ejidos y localización de materiales de construcción (minerales no metálicos).

Los trabajos realizados se presentan resumidamente en el cuadro número 6.

Cuadro núm. 6 (11)

LABORES INVENTARIALES Y CATASTRALES REALIZADAS
POR EL CATASTRO RURAL DE TIERRAS Y AGUAS (31-12-67)

<i>LABORES:</i>	
Ampliaciones de fotografías aéreas de escala 1:16.000 a 1:10.000	3.300
Fotomosaicos a escala 1:50.000	100
Mosaicos a escala 1:20.000	64
Mapas de predios (identificación y ubicación)	2.828
Mapas de recursos naturales	1.300
Exploraciones de geofísica (kilómetros)	126
Ubicación de fuentes para materiales de construcción (de un total de 240)	160
Ubicación para perforación de pozos	28
Muestras de suelos analizados	4.071
Estudios para demarcación de ejidos (de un total de 748 en el país)	525
Avalúos de fincas (de un total de 120.000 calculadas)	78.576

Fuente: Comisión de Reforma Agraria, Informe Anual 1967.

4.2. *El Catastro Jurídico o Legal* (12)

En el Catastro se refleja la relación que existe entre la parte y la parcela de tierra, aun cuando esta relación ni quita ni pone derechos en la

(11) El proceso interno de ubicación e identificación de predios, usando las técnicas aerofotogramétricas y comprobaciones de campo para conocer los usuarios de la tierra y sus colindantes —posteriormente referidos al Registro de la Propiedad para confirmar o corregir la titulación existente—, se describe con todo detalle en el "Manual de Funciones del Supervisor y Registradores", publicado por el Departamento de Catastro para circulación interna y entrenamiento.

(12) Vid. J. A. BONILLA ATELES: *Legislación de tierras en la República Dominicana, El Sistema Torrens*, dos volúmenes, Banco Interamericano de Desarrollo, n. d.; JOAO ALFONSO BORGES: *O Registro Terreno no Direito Brasileiro*, Edicao Saraiva, 1960; BERNARD C. BINAS: *Cadastral Surveys and Records of Rights in Land*, FAO, Agricultural Studies, Rome, 1953; FERNANDO RIVERO DE ANDREA: *El Catastro en España, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza, Estudio de Legislación Comparada*, Madrid, 1957; ANGEL CRISTÓBAL MONTES: *Principales sistemas registrales de publicidad inmobiliaria*, Publicaciones del Ministerio de Justicia, Caracas, 1964; JOSÉ MARÍA FRANCO GARCÍA: *El Catastro rural en Venezuela*, VII Congreso Panamericano de Valuación y Catastro, Caracas, 1967, págs. 13-19, que se reproducen en parte, por ser el aspecto menos alabrado en la filosofía catastral panameña.

mayoría de los casos. Sin embargo, todo depende de la naturaleza de los registros públicos con que cuenta la nación y de las concordancias que se hayan establecido entre la institución catastral y registral.

Los registros catastrales suelen ser, en un principio, meras listas de fundos, que en las cartas aparecen bajo una nomenclatura codificada, que se explica (nombres, clases de fundo, extensión, límites, etc.) en documentos separados. No obstante, puede ser algo más que eso, y de hecho y de derecho lo es bajo los sistemas catastrales alemán y australiano.

Lo que el Catastro es al aspecto físico de la tierra, el Registro Público es a su aspecto jurídico. El Catastro supone la existencia de un mero registro físico, que actúa como índice a los mapas y como instrumento adecuado para reportar datos estadísticos y económicos. El Registro Público da noticia de la situación jurídica. Sin embargo, los Registros Públicos pueden ser de diversa validez y eficacia, según transcriben o inscriban documentos y títulos. Un documento es un instrumento escrito donde se recoge una transacción que afecta o pretende afectar a un derecho, que se registra en interés de las personas. Un título, por el contrario, es la manifestación de un derecho (títulos de la Deuda, títulos hipotecarios, títulos de cambio, etc.).

Sólo bajo los sistemas de registración más perfectos (el alemán y el australiano), el registro físico está en perfecta concordancia con el registro jurídico (sistema alemán), o uno y otro se han subsumido y como consecuencia aparece un certificado expedido por el registrador en el que se manifiesta ambos elementos; el físico y el jurídico (sistema australiano o del Acta Torrens).

Bajo el sistema alemán no se produce inscripción de la propiedad si no existe una concordancia perfecta entre la cédula catastral y la descripción de dominio registral, mientras que en el sistema australiano no se origina la inmatriculación del fundo —que se opera con efectos “ex-novo”— que producirá toda clase de garantías de invulnerabilidad del título, certidumbre, seguridad, rapidez y economía.

El aspecto o elemento jurídico del Catastro es, por tanto, salvando los casos de concordancia perfecta que hemos apuntado —aquel que trata de dar la máxima precisión y exactitud posible en la determinación de la situación, superficie y límites de la propiedad, que va a tratar de eliminar todo presunto caso de conflicto por estos conceptos.

Ahora bien, toda vez que el Sistema Torrens proporciona una garantía titular perfecta de presente y de futuro —pues no admite ocupantes, pisa-

tarios ni terceros que pueden alegar derechos, ni menos la prescripción adquisitiva—, nos interesa dar unos lineamientos generales, por la importancia que tiene para los países en desarrollo, donde se ha venido implantando desde su creación (Filipinas, Túnez, Argelia, Marruecos, Madagascar, Guinea, Española, República Dominicana, Jamaica, Guyana, Estados de Río Grande do Sul y Minas Gerais en el Brasil, etc.). Toda vez que el sistema alemán, dada las peculiares características históricas y culturales de su pueblo, no permite una fácil adaptación en otros países.

El sistema del Acta Torrens, así conocido en honor a su creador, el emigrante irlandés sir Robert Torrens, implantado originalmente en Australia Meridional en 1858, teniendo como presunto precedente el sistema registral de las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo, por su interés en la publicidad registral, anuncios y requerimientos públicos y gran movilidad territorial, dejándose ilustrar por la gran facilidad con que se inscribían los derechos sobre las naves marítimas y se movilizaba el crédito o se transfería su propiedad, ideó una manera, para aquel tiempo revolucionaria, en que viejos problemas hasta entonces inherentes a la titularidad dominical pudieran ser evadidos o eliminados con la máxima facilidad.

El sistema de inmatriculación de fincas bajo el sistema Torrens, desde muy pronto evolucionó en dos direcciones: en seguir un auténtico *proceso administrativo*, en el que la identificación física y la justificación de la propiedad del inmatriculante se realiza ante un registro general empleando formularios impresos acompañados de los títulos jurídicos correspondientes y de un plano o levantamientos topográficos, ejecutado con arreglo a las disposiciones sobre la materia, para seguir después todo un proceso de índole administrativa en el que intervienen peritos en materias legales y en topografía; en planimetría, colaboradores del registrador para verificar la realidad de los datos aportados, posterior publicación de edictos, notificación de colindantes y ulterior registración y emisión de un certificado en el que consten todas las noticias (hipotecarias, arrendaticias, etc.) que existan sobre el inmueble inmatriculado, o un *proceso judicial*.

Este proceso administrativo y voluntario ha sido propio de la mayoría de los países alrededor del núcleo en que nació (Australia, Transmania, Nueva Zelanda), mientras que en la mayoría de los restantes, donde existe el procedimiento inmatriculador, es de naturaleza judicial, también voluntario (provincias canadienses de Ontario, Alberta, Saskatchewan, New Scotland; Estados norteamericanos de Massachussets, New York, Virgi-

nia, North Carolina, Tennessee, Ohio, Illinois, Minnesota, South Dakota, Nebraska, Colorado, Washington, Hawaii; Estados de Río Grande do Sul y Minas Gerais en el Brasil, República Dominicana, Jamaica, Guayana, etcétera), salvo en algunos casos en que por circunstancias específicas es obligatorio en caso de que haya registración (en el condado de Cook, donde está Chicago, tras el gran incendio de esta ciudad; en el condado y ciudad de Londres; para las tierras que transfiera o adjudique el Estado en Brasil y en la República Dominicana, etc.).

El sistema judicial elaborado en los Estados Unidos se debe a una interpretación en este sentido exigida por las constituciones federales y de los Estados; en otros países, a la mayor garantía del poder judicial, como Poder independiente y autónomo en sus decisiones, a través de las seguridades que concede la tramitación de un procedimiento de naturaleza judicial, con pautas similares a la del administrativo, a pesar de que el costo y la duración pueden ser mayores inconvenientes.

Donde el sistema ha demostrado tener un gran éxito es donde la primera registración comienza con la transferencia inicial de la tierra que pasa del Estado a manos privadas, éxito de presente y garantía de futuro. De ahí la necesidad de prestarle una máxima consideración.

Porque “la propia organización registral establecida exclusivamente con intenciones fiscales —dice la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Torrens brasileño que antecede al Decreto número 451-B, de 31 de mayo de 1890—, no crea la prueba cierta de dominio. Tampoco resulta esa prueba de los actos de adquisición, porque el enajenante del inmueble puede no ser el verdadero propietario, y, en tal caso, la escritura de enajenación no vale contra los derechos de éste. Tampoco aprovecha, para ese fin, la transcripción, porque ésta, siendo apenas una garantía contra terceros, no legitima el falso dominio, ni traslada el verdadero, ni opera la transferencia de la propiedad, ni sana las nulidades extrínsecas o intrínsecas de su enajenación”.

A tres principios puede reducirse toda la economía de la Ley Torrens, dice la misma exposición de motivos citando a Alfredo Sain: “Le System Torrens, p: 11. 1.º Institución de un *proceso expurgativo* destinado a precisar la propiedad, a delimitarla y fijar de modo irrevocable, para con todos, los derechos del propietario, autenticándolos en un título público. 2.º Creación de un sistema de publicidad hipotecaria, adecuado a patentizar exactamente la condición jurídica del suelo, como los derechos reales o gravámenes que lo gravaren. 3.º *Movilización* de la propiedad territorial

mediante un conjunto de disposiciones dirigidas a asegurar la transmisión pronta de los inmuebles, la constitución fácil de las hipotecas y la cesión de ellas por vía de endoso.”

Es un hecho que en la mayoría de los países, a pesar de haberse tratado de crear o modificar instituciones jurídicas que sanearan y eliminaran la oscuridad de los derechos —los problemas de títulos relativos a la propiedad, los problemas de límites, la inseguridad de la tenencia—, mediante Notarías Públicas, Registradores de la Propiedad, Tribunales de Justicia, Procuradurías, Catastros, etc., lo cierto es que un mundo en pleno desarrollo, donde las innovaciones o invenciones en el campo de las Ciencias Físicas se suceden con tanta rapidez, el avance de la investigación pura o aplicada de las ciencias sociales ha venido quedando rezagado.

Según el régimen en vigor en muchas legislaciones, el costo, la lentitud, la complejidad, la inseguridad, con relación a la adquisición, modificación o extinción de cualquier derecho real sobre la propiedad inmueble, sobre todo rural, no se corresponden con las exigencias de la vida moderna, esencialmente comercial, altamente industrializada y urbanizada. La propiedad, entre otras cosas, es un bien comercial, y, como tal, susceptible de toda clase de operaciones de tráfico, y lo seguirá siendo cada vez más en mayor medida. En muchos lugares, cada vez que hay que hacer una operación sobre bienes inmuebles, hay que buscar y analizar toda una serie de pergaminos, títulos, documentos, frecuentemente mal ordenados y archivados, que consumen tiempo, dinero, y, a veces, originan más incertidumbre que la que originalmente hay. De aquí la gran importancia que tiene el sistema Torrens, que ha creado el mejor mecanismo hoy día existente para convertir la tierra, o el derecho de propiedad, en una herramienta más para el desarrollo económico-social.

“La registración del título es una mejora obvia sobre el sistema de transcripción de documentos —dice la jurisprudencia americana (13). Un título registrado es un título que ha sido adjudicado en un procedimiento “in ren” oficialmente dirigido y controlado. El título seguirá siendo perfecto porque se conserva bajo constante supervisión oficial. No hay necesidad de averiguar y examinar el título desde su origen con posterioridad. La situación actual del título se manifiesta normalmente en el anverso y reverso del certificado que debe poseer el propietario. Cuando el título

(13) State vs. Westfall, 85 Minn., 437-8, 89 N. Y., 175 (1602), citada por JOHN E. CRIBBET: *Principles of the Land of Property*, The Foundation Press, inc., Brooklyn, 1962, pág. 230.

se transfiere, se cancela el antiguo certificado y se emite uno nuevo para el nuevo propietario. Las cargas y gravámenes pendientes se trasladan al nuevo certificado; las que se han eliminado por el transcurso del tiempo, pago u otras medidas suficientes, no... Además, lo que aparece en el certificado no es una mera evidencia "prima facie", es conclusivo."

Resumiendo, la bondad intrínseca del sistema Torrens, hoy ampliamente difundido en países avanzados y en muchos en desarrollo, se caracterizan —volviendo a la Exposición de motivos brasileña— por:

1. La voluntariedad de su adopción.
2. La registración de todos los derechos que graven al inmueble.
3. La garantía que otorga el Estado a las propiedades registradas bajo este sistema, con un cargo a un Fondo de Garantía que se crea a base de una cuota pagadera al tiempo de la inmatriculación, contra toda clase de responsabilidad por errores en la inscripción o fraude.
4. Publicidad real, y no personal, en virtud de un gran libro de tierras donde aparecen con una cuenta abierta las propiedades —sistema del folio real— y no los propietarios.
5. Entrega a cada propietario de un certificado con valor de título, renovable en cada transferencia, como las acciones nominativas.
6. Facilidad de que los propietarios puedan constituir préstamos, mediante la prenda en garantía del título al mutuante.
7. Sustitución de la inseguridad por la seguridad, de la oscuridad por la clareza.
8. Reducción de gastos importantes a un desembolso mínimo, y abreviación de meses a días en el tiempo empleado.
9. Protección a las transacciones sobre la propiedad territorial contra la generalidad de los fraudes.
10. Restitución a su valor natural de los títulos de propiedad, depreciados por la interdependencia de las escrituras sucesivas de adquisición y transmisión.

4.2. *El Catastro Económico-Fiscal.*

Las operaciones catastrales incluyen también un tercer aspecto, que es el referente a la valoración de las tierras. Al realizarse la clasificación de suelos, capacidad agrológica de los mismos, su uso presente y potencial, se está recogiendo una información que no sólo es básica para cualquier plan de desarrollo integral, sino también los elementos indispensables para

fijar valor a la propiedad, sustentar un impuesto territorial o agrícola y contribuir por este medio a una distribución de la riqueza.

Sin catastro no hay impuesto predial que sea digno de confianza, se haya establecido éste con meros fines de recaudación fiscal, o como un instrumento para poner los fundos en producción, o dirigir la producción con arreglo a los intereses de un programa agrícola nacional.

En Panamá, donde la imposición fiscal a la Agricultura es muy reducida y su organización deficiente, los contribuyentes son los que se han encargado de suministrar al Fisco la información necesaria para la liquidación del tributo, por lo que la información ha adolecido de los mayores defectos, y no son tampoco todos los actuales usuarios y propietarios de la tierra los que lo satisfacen, sino una fracción muy reducida.

Si uno de los postulados o principios de toda imposición fiscal es que para ser justa ha de ser, además de equitativa, universal, el Catastro panameño deparará en breve la gran oportunidad de modificar la estructura y liquidación fiscal y de compeler a todo ocupante o propietario de la tierra la obligación de pagar el impuesto con arreglo a una técnica depurada, en uso de una excelente información, que permitirá aumentar sustancialmente la recaudación fiscal y dirigir la producción por medio de la herramienta impositiva.

Hasta fines de marzo de 1968 se habían valorado 87.00 parcelas rústicas, con más de 20.000 estructuras construidas sobre las mismas, de un total de 120.000 parcelas que se estima serán identificadas y valoradas en cumplimiento de las labores de este aspecto catastral (número apreciablemente más elevado que el de las explotaciones agropecuarias, por aplicarse un sistema distinto de contar —son parcelas, no explotaciones agropecuarias—, y también debido al aumento que se ha venido operando en la extensión de tierras bajo ocupación y uso —2.032.300 hectáreas en vez de 1.806.500 hectáreas identificadas por el Segundo Censo Agropecuario Nacional de 1961.

Se han establecido ocho clases de calidad de suelos, fijándose para cada uno de ellos valores básicos, a los que se aplican factores de ajuste cuando es necesario. Los valores básicos se han fijado en base al análisis de datos recogidos relacionados con transacciones de ventas e ingresos derivados de las parcelas de la misma clase y accesibles por medio de carreteras de tierra, que son las que más prevalecen. Otro factor de ajuste, como es el acceso por otra clase de carreteras, se fija en base al precio

de venta de estas tierras con otras carreteras, si permanece constante la clase de suelos.

La información básica se consigue y se usa de la siguiente manera (14):

1. Se obtienen los datos de ventas inscritas en el Registro de la Propiedad y/o del listado que envía Hacienda con respecto a aquellas tierras que ya pagan impuestos.

2. Se preparan o consiguen los mapas adecuados para identificar todas las propiedades de consideración.

3. Se entrevista al comprador y/o vendedor para verificar el precio de venta registrado y determinar cualquier situación especial que afecte al precio de venta en más o menos.

4. Se obtiene información relativa al tipo de cosecha cultivada, su rendimiento por hectárea, precio recibido, costo de producción y mercadeo y cualquier otra información que tenga influencia en el precio de venta.

5. Se clasifica la tierra por tipo de suelos y/o capacidad de uso, al objeto de reflejar la variación de precio que causen sus diferentes características físicas.

6. Se analiza la información de ventas y producción y se calculan los valores básicos de la tierra para cada clase de suelos.

7. Se calculan los valores de las parcelas individuales, 1) aplicando los valores básicos apropiados a cada clase de suelo, y 2) ajustando los valores básicos que sean necesarios para reflejar los efectos de los beneficios o azares peculiares de la parcela.

8. Se transcribe toda la información pertinente sobre la propiedad en modelos preparados al efecto, que sirvan para tener el inventario de las parcelas individuales junto con su precio de venta.

Toda esta información, una vez tabulada, se codifica y se pasa a fichas perforadas IBM, con lo que se concluye el procesamiento de datos para fines fiscales o de otra naturaleza.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El presupuesto de gastos de la Comisión de Reforma Agraria es un presupuesto reducido para efectuar reformas o colonizaciones. Por ley, está facultada para contratar empréstitos hasta 50 millones de dólares y

(14) MOODY, ALF y DANIEL R. ULLÓA: *Rural Valuation Standards, Cumulative Report*, December 1967, Rural Cadaster of Land and Watere, Panamá, 1967, páginas 16-17.

para emitir bonos, en caso de indemnizaciones o expropiaciones, por otros mica para la reforma agraria, aun con las actuales limitaciones y frenos legales, tendría la posibilidad de distribuir más tierras, titular más gente, expropiar más latifundios y crear más asentamientos campesinos. Para ello se necesitan programas de acción, investigación y estudio y, sobre todo, tener una política definida, de largo alcance, que permita trazar metas y cumplirlas.

Nada de esto se conoce con claridad en Panamá, de ahí su reciente colonización agraria, que hasta la fecha sólo se ha podido definir en cuanto a un levantamiento catastral, rápido, drástico y masivo, como debe ser toda política de reforma agraria.

Y como no existe una política definida de reforma agraria, tampoco existe una política definida de tierras para el resto de la nación, que sigue inocupado, inexplorado y a veces inexplorado, cuyas tierras baldías representan el 76,2 por 100 del país.

2. Es también preciso crear estímulos para que la empresa privada pueda contribuir al proceso de desarrollo de tierras, sobre todo en las áreas inexploradas y vacantes. Autorizar y difundir la necesidad de crear vías de penetración, con ventajas fiscales y económicas de otro tipo, cual la adjudicación en propiedad de las tierras adyacentes a las vías abiertas —carreteras, ferrocarriles, canales—, de hecho fomentaría el desarrollo regional.

El Código Fiscal de la República admite dicha posibilidad, por la que podría adjudicar, cuando una persona o empresa construya de su propio peculio carreteras para el uso público y valorización de regiones económicas del país, hasta la cantidad de 200 hectáreas de tierras baldías libres por cada kilómetro de vía construida y con un frente igual a la quinta parte del total de la carretera (art. 147).

Sin embargo, el Código Agrario ha venido a limitar dicha posibilidad, por otra parte muy poco conocida, de sujetar a los fines de la Reforma Agraria ocho kilómetros de ancho a cada lado de la línea central de las carreteras en construcción o que en el futuro se construyan (art. 28), cuando debiera haber exceptuado las construidas por la empresa privada con fines de desarrollo.

3. La titulación de los ocupantes de tierra debe ser masiva, empezando por seleccionar, si acaso, a los que llevan explotándola más de treinta años, y para lo cual ya existe información. Un programa de 10.000 títulos anuales podría resolver en seis u ocho años la difícil situación actual, de más

de las tres cuartas partes de los campesinos del país que se encuentran sin título y que, por tanto, sus vías de acceso al crédito y a la asistencia técnica son muy limitadas.

4. Se impone la agilización del procedimiento actual, y para el caso de que no se hagan las modificaciones procesales necesarias, se precisan hacer las inversiones que la situación demanda al costo que sea, pues no se puede crear un proceso y después paralizarlo por costoso, máxime cuando existen amplias posibilidades de financiamiento que hasta la fecha apenas se han usado.

5. Titular las ocupaciones y pasar el impuesto predial debieran ser dos actividades que se llevaran coetáneamente, haciendo uso de la abundante y buena información que al respecto ha recogido el Departamento de Catastro.

6. Al titular la propiedad, debiera explotarse la posibilidad de emitir la Célula Catastral con valor de certificado o título real, haciéndose los estudios correspondientes para conocer de la factible implantación de una especie de sistema Torrens, al menos para las tierras tituladas por el Estado, para lo cual se abrirán los libros de matriculación correspondientes en el Registro de la Propiedad, atendidos por el actual registrador público y un alto funcionario catastral que mantuviera siempre al día la perfecta concordancia entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, todo ello en aras de las ventajas que el título real o cédula catastral importan para seguridad, inatacabilidad, economía y movilidad de un certificado de esa naturaleza.

7. Se debe conocer con más exactitud el fenómeno de las migraciones internas y el proceso de colonización espontánea, para poder planear programas de asentamientos y reasentamientos rurales con más eficacia y diligencia.

8. El crédito, del que apenas se hace uso para la explotación agropecuaria, debe ser dirigido y supervisado, al objeto de que la producción se canalice dentro de los programas y metas de la producción agropecuaria nacional, donde las actividades de la Comisión de Reforma Agraria en la parcelación y titulación del país tengan participación definida.

9. En la Reforma Agraria panameña subyace una mentalidad netamente capitalista. La Comisión está llamada a hacer lo mínimo, el campesino lo máximo (solicitudes, procedimientos, mensuras, publicaciones, pagos, etc.). Mientras se cumpla la función social —un concepto cuya sanción práctica el Estado panameño aún está muy lejos de imponer—, la

tierra puede seguir siendo objeto de especulación, es decir, que, puesto que se compra —las adjudicaciones son casi todas, por no decir todas, onerosas—, se puede obtener un lucro. No existen los frenos y controles de las reformas agrarias socialistas (México, Bolivia, Venezuela y Cuba), donde las expropiaciones y distribuciones han sido intensas, donde el Estado ha hecho lo más —al menos en México, Venezuela y Cuba—, y donde las tierras expropiadas no se han pagado —al menos en México, Bolivia y Cuba.

Aunque el concepto de pago de las expropiaciones (confiscación, nacionalización y expropiación) es altamente discutido, y algo sobre lo que aquí no se hace ningún pronunciamiento, sí recomendamos la gratuidad de las adjudicaciones, por el escaso ingreso que supone para el Estado a los precios corrientes y al mayor impacto psicológico que supone entregar tierra como un logro de la justicia social, aunque la entrega debe quedar sujeta a que el campesino no pueda especular con ella. Fomentar la sindicalización laboral y la formación de ligas agrarias, se precisa para poner en movimiento el proceso y la mentalidad de reforma en todos los lugares del país. De las 27.604 solicitudes de título existentes para fines de 1967, 22.458 se presentaron en los 2,8 primeros años de la reforma y sólo 4.919 en los dos años siguientes. Las muchas solicitudes y las pocas titulaciones indican no sólo que no se ha dado la satisfacción a los campesinos sin tierra, sino que el primer fervor y el deseo de reforma, tan ostensiblemente demostrado, se han venido apagando por la verdadera falta de interés en hacer la reforma por el organismo competente, demostrado por las dilaciones en el trámite, la onerosidad del mismo, la carencia casi absoluta de servicios asistenciales y crédito; en suma, una verdadera despreocupación por hacer la Reforma Agraria.

Por ello es necesario motivarlos de nuevo, demostrar que hay interés, modificar y rectificar los trámites dilatorios, onerosos y complicados, actuar drástica, rápida y masivamente. De otra forma, nunca habrá Reforma Agraria en Panamá.

BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía que aquí se incluye abarca no sólo información sobre aspectos panameños tratados en el presente trabajo, sino también información básica sobre temas discutidos y analizados en este estudio.

- BALLARÍN MARCIAL, Alberto: *Principios Generales de la Reforma Agraria Integral*, en "Revista de Estudios Agrosociales", núm. 52, julio-septiembre 1965, Madrid.
- BINNS, Bernard O.: *Cadastral Surveys and Records of Rights in Land*, FAO Agricultural Studies, FAO, Rome, 1953.
- BONILLA ATILES, J. A.: *Legislación de tierras en la República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, n. d.
- BORGES, Joao Alfonso: *O Registro Torrens no Direito Brasileiro*, Edição Saraiva, 1960.
- CARROLL, THOMAS F.: *La Reforma Agraria, una fuerza explosiva en América Latina*, en Oscar Delgado, ed., *Reformas Agrarias en la América Latina. Progresos y Reformas*. E. C. E., págs. 146-71, México, 1965.
- Centro Interamericano de Reforma Agraria: *Monte Oscuro de Cermeño y Caimitillo. Dos Proyectos de Asentamiento Rural*. Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica, Bogotá, 1967.
- CEPAL: *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico, VII. El Desarrollo Económico de Panamá*, México, 1959.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (IICA, FAO, CEA, BID, CEPAL): *Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en la América Latina*. Panamá, Unión Panamericana, Washington D. C.
- Comisión de Reforma Agraria, República de Panamá: *Registro de Agricultores sin tierra propia*. Julio 27 - 30, de 1963, Panamá, 1965, 193 páginas.
- Comisión de Reforma Agraria, República de Panamá: *Informe anual (1965, 66 y 67)*.
- Comisión de Reforma Agraria, República de Panamá, Catastro Rural de Tierras y Aguas: Vol. I, *Compendio del primer Seminario Nacional sobre Catastro Rural*, Panamá, 1967 (mimeo).
Uso de la información producida por Catastro Rural, Panamá, 1966 (mimeo).
- Vol. IV, *La Administración del Catastro. Procedimientos de Titulación y Registro de la Propiedad* (preparado de acuerdo con el Contrato 525-L-007-2B-1, con la Comisión de Reforma Agraria), Panamá, 1967, 53 págs. y anexos (mimeo).
- *Instrucciones para la identificación de los predios rurales en el campo*, 2.^a página (mimeo).
- CRSTÓBAL MONTES, Angel: *Principales sistemas registrales de publicidad inmobiliaria*. Publicaciones del Ministerio de Justicia, 268 págs., Caracas, 1964.

- CHONCHOL, Jacques: *Razones Económicas, Sociales y Políticas de la Reforma Agraria*, en Oscar Delgado, ed., *Reformas Agrarias en la América Latina, Procesos y Perspectivas*. Fondo de Cultura Económica, págs. 100-26, México, 1965.
- DAVIS, Harlan: *Property Tax in Colombia*. Tesis para el Ph. D., por la Universidad de Wisconsin, USA (mimeo).
- DELGADO, Oscar: *Revolución, Reforma y Conservatismo. Tipos de Políticas Agrarias en Latinoamérica*, en "Revista de la Universidad Libre", VII época, núm. 15, páginas 3-41 (mayo-junio 1963), Bogotá.
- *Las "élites" de poder "versus" en la Reforma Agraria*, en Oscar Delgado, ed., *Reformas Agrarias en la América Latina, Progresos y Perspectivas*. Fondo de Cultura Económica, págs. 189-231, México, 1965.
- DÍAZ, Alfredo: *Catastro Jurídico*. Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", Departamento Catastro, págs. 26, Bogotá, 1967.
- Dirección General de Planificación y Administración, Departamento de Planificación: *Programa de Desarrollo Económico y Social*, págs. 481-566, Panamá, 1963 (mimeo).
- Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General, República de Panamá: *Panamá en cifras* (Compendio Estadístico: Años 1962 a 1966). Panamá, 1967.
- F. A. O.: *Informe al Gobierno de Panamá sobre tenencia y colonización* (Informe número 1.674). Roma, 1963.
- FRANCO GARCÍA, José María: Latin American Law and Legal Institutions, en Bryce Wood y Manuel Diéguez Junior, *Social Science in Latin America*, cap. 10, Columbia University Press, New York, 1967.
- *The Role of Legal Institutions in Agricultural Development*, Madison, Wisconsin, 1967 (xeros).
- *El Catastro Rural en Venezuela*, VII Conferencia Panamericana de Valuación y Catastro, Caracas, 1967.
- GIMÉNEZ LANDÍNEZ, Víctor: *La Reforma Agraria Integral*, 2 vol., Ministerio de Agricultura y Cría, Caracas, 1964-65.
- HARRINGTON, Earl G.: *Cadastral Surveying as a Basic Tool in Land Management*, paper presented to the World Conference in Land Tenure Problems held in the University of Wisconsin, 1952 (mimeo).
- HEADY, Earl O., E. O. HAROLDSEN et al: *Economic Development of Agriculture*. Iowa State University Center for Agricultural Development and Economic Development, Iowa State University Press, Ames, Iowa, 1965.

