



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de noviembre de 2018
C-082-18

Licenciado
LUIS CARLOS CASTILLO
Director Regional de la
Autoridad Nacional de Administración de Tierras
de la Provincia de Veraguas

Ref: Interpretación de la Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962, que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones, tal y como quedó reformada, por el artículo 260 de la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho, en los siguientes términos:

“Concretamente le solicitamos nos informe, si la Ley No. 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente, es una ley especial en la materia de adjudicación de tierras estatales rurales y si por su especialidad, prevalece o tiene preferencia sobre cualquier código o ley que trate sobre la misma materia, de acuerdo a lo que dispone el artículo 14 del Código Civil”

Respecto al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es del criterio que la Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962, que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones, tal y como quedó reformada, por el artículo 260 de la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, no es una ley especial en materia de adjudicación de tierras estatales rurales, como tampoco prevalece o tiene preferencia sobre ningún Código o Ley.

Este Despacho considera, que en el caso subjúdice no estamos en presencia de una situación que debe resolverse al tenor de lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil, tal y como lo plantea el respetado señor Director Regional-ANATI-VERAGUAS.

Luego de leída su consulta, podemos advertir que existe una confusión e interpretación errónea, por parte de la Dirección Regional –ANATI-VERAGUAS y de sus abogados, respecto de la aplicación e interpretación de ambas leyes.¹

Antes de abordar jurídicamente el tema objeto de su consulta, nos permitimos mencionar algunos conceptos de carácter general, respecto del desarrollo agrario en nuestro país.

¹ Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962 y Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011.

- Podemos señalar inicialmente que en la República de Panamá había quizás una gran ausencia en materia doctrinal y científica, respecto de los elementos que debían integrar la adjudicación de tierras estatales rurales, mucho antes de los años '60; así pues, transcurrieron varias décadas antes de la promulgación de la Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962, mediante la que se posicionó el desarrollo del derecho agrario; aunado a esto, se observaba la indefensión de los productores, en especial de los de los pueblos campesinos, por lo que se promulgó la Ley No. 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá y, que dio un giro contemporáneo a la materia, cuyo objetivo es la regulación de los principales institutos del derecho agrario.
- Es así como debemos indicar que la jurisdicción agraria la podemos plantear como un instrumento que nos guía para entender, de forma más clara, la verdadera función social de la tierra, tutelando la actividad que se practica en las fincas rurales o urbanas; o mediante la agricultura hidropónica.
- No podemos perder de vista la triple función social, económica y ambiental que tiene el propietario o poseedor sobre la tierra hoy día; de cara a esta realidad, vemos que el Nuevo Código Agrario, en su artículo 1, señala que tiene como fundamento regular la actividad, las empresas y los contratos de este tipo y el aprovechamiento sostenible del suelo, así como determinar la organización de la jurisdicción agraria, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política.

Vista esta pequeña reseña, nuestro dictamen jurídico lo desarrollamos sobre la base de la normativa legal vigente y aplicable cronológicamente, más un análisis exegético de ambas normas (Ley N° 37 de 1962 y Ley N° 55 de 2011), desde el ámbito legal, así como la forma de interpretación de las mismas.

I. Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962, que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones, tal y como quedó reformada, por el artículo 260 de la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá.

A nivel legal, la referida Ley N° 37 de 1962, se constituyó en sus inicios en el Código Agrario de la República, cuyo objetivo fundamental era la reforma agraria integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculca u oficiosa o con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo, bajo las normas de la Justicia Social que promovieran su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra²; desarrolló igualmente, aspectos puntuales como: “el fomento de la productividad agrícola y pecuaria y las operaciones industriales de transformación de los productos que se derivaban de dichas actividades; y, la plena garantía de los derechos de la propiedad privada de la tierra y el ejercicio de estos derechos, conforme a los principios estatuidos en la Constitución Nacional³”.

² Cfr. artículo 1 de la Ley N° 37 de 1962.

³ Cfr. artículo 2 ibídem.

Ahora bien, el Título III que se refería a: “La Distribución de Tierras”, estableció en su artículo 51 que tan pronto entrara en vigencia dicho Código y en funciones la Comisión de Reforma Agraria, las autoridades nacionales y municipales se abstendrían de conceder permisos de ocupación o de otorgar en arrendamiento parcelas de terrenos; esta función sería ejercida única y exclusivamente, por los funcionarios de la Comisión Agraria.

Advertimos entonces que desde el año 1962 a la fecha, en materia de adjudicación de tierras estatales, corresponde la misma de manera exclusiva a la Comisión de Reforma Agraria y, se estableció que éstas serían adjudicables y reservadas por el Estado para usos especiales o no adjudicables. Disponiendo así, que las tierras estatales adjudicables que no estuvieren comprendidas entre las ocupadas o parceladas, serían de libre adjudicación de acuerdo con las formalidades de dicho Código. (Cfr. Artículo 56).

II. Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá.

El artículo 1 de la presente ley, establece lo siguiente:

“**Artículo 1.** Este Código tiene como fundamento regular la actividad agraria, las empresas y los contratos agrarios y el aprovechamiento sostenible del suelo, así como determinar la organización de la Jurisdicción Agraria de conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política”.

Vemos así, como el citado artículo tiene su sustento jurídico en una norma de rango constitucional, por lo que se desprende con meridiana claridad que es a partir de la presente ley que se establece el nuevo Código Agrario de la República de Panamá.

El nuevo Código Agrario panameño fue creado mediante la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011 y entró a regir 6 meses después de su promulgación, el día 1° de diciembre de 2011; este Código viene a sustituir el Código anterior que fue creado mediante Ley N° 37 de 1962, el cual estuvo vigente por espacio de 49 años.

Lo importante que debemos destacar en torno a este tema, es que el Código anterior⁴ no ha sido derogado, el mismo sigue vigente bajo otra denominación, según lo preceptúa el artículo 260 Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, el cual estableció que: “*El Título de la Ley 37 de 1962*” será: “*Ley 37 de 1962, que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones*”.

Luego de leído el contenido del Código Agrario panameño adoptado mediante la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011 y vigente desde el día 11 de diciembre de 2011, podemos señalar que el mismo, contempla en los Títulos II – III y IV del Libro I – Institutos Agrarios, lo relativo a los Contratos agrarios.

El Título II sobre los Contratos Agrarios contiene en su Capítulo I disposiciones generales, en el Capítulo II el Contrato de Arrendamiento Agrario, en el Capítulo III el Contrato de Aparcería o Mediería, en el Capítulo IV el Contrato de Pastoreo, en el Capítulo V el Contrato de Pastaje; mientras que en el Título III se refiere a Contratación con el Sector Público Agrario e Instituciones Privadas de Crédito y Seguro, el cual contiene en el

⁴ De Código Agrario, pasó a ser una Ley que regula la Reforma Agraria.

Capítulo I el Contrato de Crédito Agrario, en el Capítulo II el Contrato de Seguro Agrario y finalmente en el Título IV sobre Integración Vertical de la Agricultura y los Agronegocios, contiene en el Capítulo I el Contrato de Agroindustria, y en el Capítulo II el contrato de Agrocomercialización.

III. Nuestras conclusiones:

1. Con la adopción del Código Agrario de la República de Panamá, la Ley N° 37 de 1962, cambió su título y a partir de esa fecha (30 de mayo de 2011), se denomina: "Ley 37 de 1962, que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones⁵"; en consecuencia:
 - a. La misma solo regula la Reforma Agraria y;
 - b. Todos los procesos iniciados a la entrada en vigencia de la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, continuarán su trámite con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de la presentación de la demanda, hasta su terminación.
2. Por lo tanto, no estamos en presencia de dos (2) Códigos.
3. La Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, regula aspectos fundamentales para el desarrollo integral de quienes se dedican al sector agrario, como lo son la actividad agraria, las empresas agrarias, la propiedad agraria, la posesión agraria, e incluso tipifica diversos tipos de contratos agrarios comunes entre nuestros productores, todo esto sumado a la creación legal de una jurisdicción agraria especializada y rápida para atender las controversias que surjan entre aquellos que estén involucrados en el desenvolvimiento de la actividad agraria.
4. A partir de la promulgación y publicación en la Gaceta Oficial, las normas que se deben aplicar en materia agraria son las contenidas en la Ley N° 55 de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, por ser la norma posterior.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jabsm



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁵ Artículo 260 ibídem