



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de diciembre de 2018
C-085-18

Licenciado:

Luis Carlos Castillo

Director Regional

Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Dirección Regional - ANATI - Veraguas

Ciudad

Ref.: interpretación de la Ley N° 12 de 7 de marzo de 2013, modificada por la Ley N° 56 de 30 de noviembre de 2016.

Señor Director Regional:

Damos respuesta a su Nota-DRV/183-2018, de 4 de septiembre de 2018, presentada ante la Secretaría Provincial de Veraguas el 7 de septiembre del año en curso, mediante la cual nos consulta lo siguiente:

“.....le solicito nos ilustre con su leal saber y entender su interpretación de la Ley No. 12 de 7 de marzo de 2013, modificada por la Ley 56 de 30 de noviembre de 2016. (El resaltado es nuestro)

Concretamente le solicitamos nos informe, si la Ley No. 12 de 7 de marzo de 2013, modificada por la Ley 56 de 30 de noviembre de 2016, permite que los Asentamientos Campesinos puedan Arrendar, vender o traspasar los predios que le fueron asignadas por el Estado para el uso y usufructo, una vez se haya cancelado, en el Registro Público, el título gratuito; o si para poder disponer de ellas, es requisito indispensable que estas organizaciones campesinas las hayan adquirido a **TÍTULO ONEROSO?**”.

Este Despacho es del criterio que mientras la Organización Campesina se conserve vigente y, no haya sido extinguida por la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no puede vender, arrendar o traspasar las tierras que el Estado les ha otorgado para su uso y usufructo; pues la ley sólo permite disponer de las tierras adquiridas a título oneroso o en compra al Estado, a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

I. Sobre lo consultado.

Dentro del contexto de su consulta, usted señala lo siguiente:

“Nuestra consulta, señor Procurador, obedece al hecho que no existe un criterio uniforme, entre los abogados, respecto de la Ley No. 12 de 7 de marzo de 2013, reformada por la Ley No. 56 de 30 de noviembre de 2016.

Unos son del criterio de que la Ley No. 12 de 7 de marzo de 2013, reformada por la Ley No. 56 de 30 de noviembre de 2016, **prohíbe** a los Asentamientos Campesinos vender de las tierras adjudicadas título **gratuito** por el estado, a través de Reforma Agraria, pero una vez cancelado el título gratuito, pueden disponer de las tierras (arrendarlas o venderlas), porque desaparece el impedimento establecido en la ley y las tierras nuevamente ingresan al patrimonio del estado. Los de este criterio, hace ver que no es necesario que la Organización Campesina haya obtenido la adjudicación en propiedad a título oneroso de las tierras estatales para disponer de esos bienes. Para ellos solo basta que el título gratuito que se haya cancelado e inminentemente la agrupación campesina puede arrendar, vender o traspasar los derechos posesorios.

Otros, consideran que la Ley No. 12 de 7 de marzo de 2013, reformada por la Ley No. 56 de 30 de noviembre de 2016, son aclara (**sic**) al establecer que para poder que las organizaciones campesinas puedan disponer (arrendar, vender o traspasar) de las tierras que les ha otorgado el estado, para uso y usufructo, **no basta** con que se haya cancelado el título gratuito sino que tiene la obligación de haber obtenido la adjudicación de las tierra (**sic**) a **TITULO ONEROSO** (o en compra), hecho éste que debe realizarse, a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (**ANATI**).

El usufructo es una concesión que el Estado le otorga a las Organizaciones Campesinas para fines agrícolas de subsistencia de sus miembros y familias y por ende para el desarrollo del país.

Somos de la opinión, salvo mejor criterio, que mientras la Organización Campesina se conserve vigente, es decir que no haya sido extinguidas por la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no puede vender, arrendar, permutar, o traspasar las tierras que el Estado los otorgo (**sic**) para el uso y usufructo. Que la ley solo les permite disponer de las tierras adquiridas a **título oneroso o en compra** al estado, a través de la Autoridad Nacional de tierras (**ANATI**)."

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Atendiendo a lo solicitado por el despacho del señor Director Regional-Anati-Veraguas, nos permitimos señalar nuestro criterio jurídico en los siguientes términos:

a. Respecto a la interpretación de la Ley N° 12 de 7 de marzo de 2013, modificada por la Ley N° 56 de 30 de noviembre de 2016¹.

a.1. Ley N° 12 de 7 de marzo de 2013, que modifica y adiciona artículos a la Ley 23 de 1983, sobre Organizaciones Campesinas, y adopta otras disposiciones.

La Ley N° 23 de 21 de octubre de 1983, constituye un instrumento legal, por el cual se reglamentan las Organizaciones campesinas en la República de Panamá, la cual estableció que los Asentamientos Campesinos, las Juntas Agrarias de Producción y las Empresas Campesinas de Segundo Grado, son las formas de organización campesinas resultantes del proceso de Reforma Agraria en Panamá.

Ahora bien, la citada Ley N° 12 de 7 de marzo de 2103, que modificó y adicionó artículos a la Ley N° 23 de 1983, es un herramienta jurídica de sólo 4 artículos que

¹ Léase primer párrafo de la Consulta

guardan únicamente relación, con el grupo beneficiario con una adjudicación en propiedad colectiva a título gratuito.

- a.2. Ley N° 56 de 30 de noviembre de 2016, que modifica artículos de la Ley N° 23 de 1983 que reglamenta las Organizaciones Campesinas en la República de Panamá.

Lo primero que debemos señalar es que la citada Ley N° 56 de 2016, **NO** modifica la Ley N° 12 de 2013, como indica el Señor Director Regional-Anati-Veraguas; la misma, modifica una vez más, dos (2) artículos de la Ley N° 23 de 1983.

En este sentido la interpretación que se debe hacer según su solicitud, se circunscribe en señalar únicamente que, **ambas normas** (Ley N° 12 de 7 de marzo de 2013 y Ley N° 56 de 30 de noviembre de 2016), **modifican y adicionan respectivamente, artículos a la Ley 23 de 1983, sobre Organizaciones Campesinas, y adopta otras disposiciones.**

- b. Respecto a que, si la Ley N° 12 de 2013, permite que los Asentamientos Campesinos puedan arrendar, vender o traspasar los predios que le fueron asignados por el Estado, para el uso y usufructo, una vez se haya cancelado, en el Registro Público, el título gratuito; o si para poder disponer de ellas, es requisito indispensable que estas organizaciones campesinas las hayan adquirido a título oneroso. Veamos:

- b.1. Ley 23 de 1983, sobre Organizaciones Campesinas, y adopta otras disposiciones.

“Artículo 44. El grupo beneficiado con una adjudicación en propiedad colectiva está sujeto, a las siguientes prohibiciones:

- a. Arrendar los predios adjudicados; y,
- b. Vender voluntariamente los predios adjudicados.”

- b.2. Ley N° 12 de 7 de marzo de 2013, que modifica y adiciona artículos a la Ley N° 23 de 1983, sobre Organizaciones Campesinas, y adopta otras disposiciones.

“Artículo 1. El artículo 44 de la Ley 23 de 1983 queda así:

“Artículo 44. El grupo beneficiado con una adjudicación en propiedad colectiva, a título gratuito, estará sujeto a las siguientes prohibiciones:

- a. Arrendar los predios; y,
- b. Vender los predios adjudicados gratuitamente.

Queda entendido que estas prohibiciones no se aplicarán al grupo activo beneficiado con una adjudicación en propiedad colectiva a título oneroso.”

“Artículo 2. Se adiciona el artículo 44-A a la Ley 23 de 1983, así:

“Artículo 44-A. Para que un grupo activo beneficiado por una adjudicación en propiedad a título oneroso pueda disponer de los predios traspasados, se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros activos de la organización o asentamiento campesino respectivo.”

b.3. **Ley N° 56 de 30 de noviembre de 2016, que modifica artículos de la Ley 23 de 1983, que reglamenta las organizaciones campesinas en la República de Panamá.**

“Artículo 1. El artículo 44 de la Ley 23 de 1983 queda así:

“Artículo 44. El grupo beneficiado con una adjudicación en propiedad colectiva, a título gratuito, estará sujeto a las prohibiciones siguientes:

- c. Arrendar los predios; y,
- d. Vender los predios adjudicados gratuitamente.

Queda entendido que estas prohibiciones, así como la condición de la indivisibilidad de la propiedad de la tierra prevista en el artículo 45, no se aplicarán al grupo u organización campesina beneficiado con una adjudicación en propiedad a título oneroso.

“Artículo 2. Se adiciona el artículo 44-A a la Ley 23 de 1983, así:

“Artículo 44-A. Para que un grupo activo u organización campesina beneficiado por una adjudicación en propiedad a título oneroso pueda disponer de sus bienes, se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros activos del grupo u organización campesina respectivo.

La declaración de inactivo por la Dirección Nacional de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de un grupo u organización campesina beneficiado con una adjudicación en propiedad a título oneroso dará derecho a los

miembros que figuren activos en la última elección o renovación de su junta directiva que reposa en los archivos de esta Dirección, siempre que se cuente con el voto favorable de las dos terceras partes y así lo soliciten sus miembros, a la liquidación del grupo u organización campesina, procediéndose a la división, distribución equitativa, segregación o venta de sus bienes, ya sea a favor de los miembros del asentamiento, grupo u organización campesina o de un tercero.”

Ahora bien, respecto a su segunda interrogante: “Concretamente le solicitamos nos informe, si la Ley No. 12 de 7 de marzo de 2013, modificada por la Ley 56 de 30 de noviembre de 2016, permite que los Asentamiento Campesinos puedan Arrendar, vender o traspasar los predios que le fueron asignados por el Estado, para el uso y usufructo, una vez se haya cancelado, en el Registro Público, el título gratuito; o si para poder disponer de ellas, es requisito indispensable que estas organizaciones campesinas las hayan adquirido a TÍTULO GRATUITO?”

En este sentido, al confrontar la dos normas (Artículo 1 de la **Ley N° 12 de 7 de marzo de 2013** y Artículo 1 de la **Ley N° 56 de 30 de noviembre de 2016**), podríamos señalar que es correcto que, para poder que las Organizaciones Campesinas puedan disponer (arrendar, vender o traspasar) de las tierras que les ha otorgado el Estado para uso y usufructo, no es suficiente con que se haya cancelado el título gratuito sino que tienen la obligación de haber obtenido la adjudicación de las tierras a título oneroso; el cual se deberá realizar a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Por todo lo anterior, debemos concluir prohiendo el criterio expresado por la Dirección Regional ANATI-VERAGUAS, al sostener que mientras la Organización Campesina se conserve vigente y, no haya sido extinguida por la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no puede vender, arrendar o traspasar las tierras que el Estado les ha otorgado para su uso y usufructo; pues la ley sólo permite disponer de las tierras adquiridas a título oneroso o en compra al Estado, a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jab



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**