

Panamá, 5 de marzo de 2004.

Licenciado

GERARDO GAONA S

Director Nacional de Reforma Agraria
Ministerio de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Señor Director Nacional:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota DINRA – 012-04, que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con la posibilidad de que la Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudique a título oneroso terrenos cuyas superficies exceden las 200 has, a favor de Organizaciones Campesinas que se encuentren usufructuando los mismos bajo la modalidad de título gratuito según lo establecido en el artículo 12 de la Ley N°.46 de 14 de agosto de 2001 y el párrafo del artículo 12 del Código Agrario. Veamos:

“Artículo 12. El proceso de distribución de la tierra se ajustará a las siguientes normas generales:

...

PARÁGRAFO: No podrán adjudicarse ni traspasarse tierras estatales conforme a este Código a favor de personas que con dicha adjudicación o transmisión reúna más de 200 hectáreas de dichas tierras. No obstante se podrán adjudicar o traspasar más de 200 hectáreas de dichas tierras a las personas que propongan implantar y desarrollar dentro del plazo de los dos (2) años subsiguientes una empresa agrícola o industrial para la cual sea indispensable una extensión mayor. Estas adjudicaciones o traspasos no podrán exceder de 500 hectáreas y requerirán la autorización plenamente fundada del Órgano Ejecutivo”

Evidentemente, que la norma transcrita es de carácter restrictiva con respecto a las adjudicaciones; no obstante, el legislador de la época previó una excepción para aquellas personas que poseían una mayor cantidad de hectáreas y su intención era adquirirlas a título oneroso, pero a su vez, condicionado a la autorización del Órgano Ejecutivo.

Veamos ahora, lo que establece el artículo 12 de la Ley N°.46 de 2001, que reforma, adiciona y deroga artículos de la Ley N°.23 de 1983 que reglamenta las Organizaciones Campesinas:

“Artículo 12. El artículo 39 de la Ley 23 de 1983 queda así:

Artículo 39. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, adjudicará a título oneroso a las Organizaciones Campesinas constituidas legalmente, las tierras que actualmente ocupan en usufructo y/o bajo la modalidad de título gratuito.”

En el caso subjujice, estamos en presencia de lo que se conoce como el principio de la especialidad de la leyes, claramente consagrado en nuestro derecho positivo, en el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, el cual reza así:

“14. Si en los Código de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1...

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, **se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.** (El resaltado es nuestro)”

La eficacia de la Ley y las normas jurídicas están limitadas en el tiempo y en el espacio. La ley, como todo hecho humano, tiene con respecto al tiempo un principio y un fin: el principio es su entrada en vigor; el fin, la cesación de su eficacia obligatoria. Tal cesación puede tener dos especies de causas: puede ser causada por una fuerza extrínseca y, puede depender de causas intrínsecas a la ley misma.

La cesación de la eficacia de una ley por fuerza extrínseca no es mas que su abolición, llamada **ABROGACIÓN**, si es total, y **DEROGACIÓN**, si es parcial. La abolición no puede tener lugar sino se ordena por una ley posterior, esto es, de un acto emanado del poder legislativo, revestido, por consiguiente de todas las formas exigidas para la existencia y eficacia de la ley. Un acto del poder ejecutivo no puede tener por sí eficacia abolutiva de la ley, como pueden tenerla, la costumbre contraria ni el desuso. El día en que entra en vigor la ley abolutiva es aquel en que la ley abolida deja de tener efecto: así lo que decide para la extinción de la eficacia de una ley no es la fecha de promulgación, ni la publicación de la ley que abroga, sino la fecha en que esta última es obligatoria.

Interpretación y aplicación de la Ley:

Es importante observar en estos momentos, los criterios de interpretación de la Ley N°.46 de 14 de agosto de 2001 (Artículo 12.), toda vez que resulta evidente que la intención del legislador, al crear el presente artículo, ha sido además de erradicar la condición restrictiva de la autorización exclusiva del Órgano Ejecutivo, la de preservar el interés superior de las Organizaciones o Asentamientos Campesinos. En este sentido, debemos referirnos a lo establecido en el artículo 9 del Código Civil, el cual señala que:

“9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestado en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento” (El resaltado es nuestro)

Como manifestáramos en el párrafo anterior, la intención clara del legislador, se basa en el interés final de **APOYAR** a las Organizaciones o Asentamientos Campesinos, en función de que éstos puedan en un momento determinado si así lo soliciten, adquirir a título oneroso terrenos cuyas superficies excedan las 200 Has, que se encuentren usufructuando los mismos bajo la modalidad de título gratuito, tal y como lo establece el ut supra citado artículo 12.

Nuestras conclusiones:

1. Este despacho es del criterio jurídico que el artículo 12, de la Ley 46 de 2001, que reforma, adiciona y deroga artículos de la Ley 23 de 1983 que reglamenta las Organizaciones Campesinas, derogó de manera parcial el **PARÁGRAFO** del artículo 12 de la Ley N°.37 de 1962, por la cual se aprueba el Código Agrario.

2. La función de adjudicar a título oneroso a las Organizaciones Campesinas constituidas legalmente, las tierras que actualmente ocupan en usufructo y/o bajo la modalidad de título gratuito, es privativa del Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.
3. La Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no requiere de la autorización del Órgano Ejecutivo, para adjudicar a **título oneroso** terrenos cuyas superficies excedan las 200 Has, a las Organizaciones Campesinas, en virtud de la derogación parcial del párrafo del artículo 12 de la Ley N°.37 de 1962 y, por ser esta última (la Ley N°.46 de 2001), una Ley posterior y de carácter Especial.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs