

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO CON
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL

**FACTIBILIDAD DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN EL
SISTEMA JUDICIAL PANAMEÑO.**

POR:
DIANELSY VEGA MARTINEZ

TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OPTAR AL
GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHO CON ESPECIALIZACIÓN
EN DERECHO PROCESAL.

PANAMÁ, REPUBLICA DE PANAMÁ

2011

DIGITALIZADO
DEPTO. DE COMPUTO
SIBIUP

12989

Dedicatoria del autor.

27 MAR 2012

ST

DEDICATORIA

Primeramente, doy gracias a Dios, ya que sin él no hubiese sido posible la realización de este trabajo.

Con todo cariño dedico este trabajo que constituye un paso muy importante en mi vida a mis padres: Enrique y Lety, quienes siempre me han apoyado en mi superación personal y profesional.

A Juan José Núñez G., por su comprensión, sacrificio y apoyo incondicional con tal de ver realizados mis sueños.

Gracias a toda mi familia por estar siempre a mi lado.

A todos gracias, mil gracias.

AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi agradecimiento sincero a la profesora Carol Lineth Canto, por haber dirigido este estudio y quien me brindó la oportunidad de recurrir a su capacidad y vasta experiencia, de forma afectuosa y en grado de amistad.

Al licenciado Aquilio Peralta, quien en forma atinada hizo valiosos aportes y sugerencias durante el desarrollo de este trabajo.

De igual manera hago extensivo este agradecimiento a todos los profesores, maestros, funcionarios y personal administrativo que han colaborado de una u otra forma en la presente investigación.

A todos ellos gracias.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO	iv
TABLA DE CONTENIDO	vi
RESUMEN / SUMMARY	xii
INTRODUCCIÓN	xiv
CAPÍTULO I: “EL PROBLEMA”	1
1.1. EL PROBLEMA	2
1.2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	2
1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
1.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
1.5. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	8
1.6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	8
1.6.1. Objetivo General	8
1.6.2. Objetivos Específicos	8
1.7. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS	9
CAPITULO II: “MARCO REFERENCIAL”	10
2.1. MARCO DE ANTECEDENTES	11
2.1.1. Antecedentes del Proyecto del Código Agrario.....	11
2.2. MARCO CONCEPTUAL.....	12
2.3. MARCO TEÓRICO	13
2.3.1. Elementos Generales de la Problemática Agraria.....	13
2.3.2. La Conformación Histórica de la Problemática Agraria.....	13
2.3.3. Las Características más Importantes de la Problemática Agraria en la Actualidad	15

2.3.4.	La Constitución Nacional de Panamá	16
2.3.5.	La Dirección Nacional de Reforma Agraria	20
2.3.5.1.	Fin	20
2.3.5.2.	Objetivos Generales.....	21
2.3.5.3.	Objetivos Específicos	21
2.3.5.4.	Políticas.....	22
2.3.5.5.	Funciones.....	22
2.3.5.6.	Proyecciones.....	24
2.3.5.7.	PRONAT	24
2.3.6.	El Derecho Agrario	24
2.3.6.1.	Antecedentes	24
2.3.6.2.	Naturaleza.....	27
2.3.6.3.	Clasificación	28
2.3.6.4.	Definiciones.....	29
2.3.6.5.	Autonomía.....	30
2.3.6.6.	Fuentes	30
2.4.	ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL VIGENTE APLICABLE A LA PROBLEMÁTICA AGRARIA	31
2.4.1.	Análisis del Marco Jurídico Vigente.....	31
2.4.2.	Análisis de la Constitución Política de la República	31
2.4.2.1.	Marco Constitucional.....	31
2.4.3.	Análisis de la Legislación Ordinaria con la Materia Agraria.....	35
2.4.3.1.	Legislación Civil	35
2.4.3.2.	Figuras Civiles:.....	41
2.4.4.	Legislación Agraria.....	49

2.4.5.	Derecho Civil, Derecho Agrario y Ambiental: Necesidad de su Delimitación	51
2.4.6.	Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derecho Agrario y Ambiental: Necesidad de su Delimitación	53
2.4.7.	Institutos Actuales y Necesidad de Delimitación	54
2.4.7.1.	Reforma Agraria.....	54
2.4.7.2.	Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).....	56
2.4.7.3.	Proyecto de Ley 022-09	59
2.5.	JURISDICCIÓN, COMPETENCIA EN PROCESO AGRARIO.....	61
2.5.1.	Antecedentes	61
2.5.2.	Jurisdicción y Competencia.....	61
2.5.2.1.	Definiciones y Diferenciación	61
2.5.3.	Jurisdicción, Competencia y Procesos Agrarios, Según el Acuerdo 217-B.	64
2.5.3.1.	Jurisdicción	65
2.5.3.2.	Competencia	66
2.5.4.	Inexistencia de la Jurisdicción, Competencia y Proceso Agrario y Ambiental en Panamá.....	68
2.5.4.1.	Causas de la Inexistencia de la Jurisdicción, Competencia y Procesos Agrarios y Ambientales:	68
2.6.	LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y AMBIENTAL EN PANAMÁ, “UN MARCO DE PROPUESTAS”	70
2.6.1.	Marco Conceptual:	70
2.6.2.	El Proceso Agrario y Ambiental.....	72
2.6.2.1.	Análisis Conceptual.....	72

2.6.2.2.	Naturaleza.....	72
2.6.2.3.	Principios.....	72
2.6.2.4.	Características	74
2.6.2.5.	Clases	75
2.6.3.	Los Órganos Jurisdiccionales Competentes	77
2.6.3.1.	Naturaleza.....	77
2.6.3.2.	Características	78
2.6.3.3.	Competencia	78
2.6.4.	Fase Administrativa del Proceso Agrario y Ambiental.....	80
2.6.4.1.	Antecedentes	80
2.6.4.2.	Su Función en el Proceso Agrario y Ambiental	81
2.6.4.3.	La Procuraduría Agraria y Ambiental	81
2.7.	EL PROCESO AGRARIO EN AMÉRICA LATINA	85
2.7.1.	México	87
2.7.2.	PERÚ	89
2.7.3.	Venezuela	91
CAPÍTULO III: "MARCO METODOLÓGICO"		93
3.1.	TIPO DE INVESTIGACIÓN	94
3.2.	MÉTODO Y TÉCNICA DE LA INVESTIGACIÓN.....	94
3.2.1.	Método	94
3.2.2.	Recolección de información	94
3.2.3.	Descripción del Instrumento.....	95
3.2.4.	Sistema de Variables	95
3.2.5.	Población y Muestra.....	95

CAPÍTULO IV: “ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS”	96
4.1. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS	97
4.1.1. Variable N° 1 Factibilidad	97
4.1.2. Variable N° 2 Jurisdicción Agraria	97
4.1.3. Variable N° 3 Sistema Judicial Panameño	97
4.2. GRÁFICAS Y ANÁLISIS.....	98
4.2.1. Gráfica N° 1 y Análisis.....	98
4.2.2. Gráfica N° 2 y Análisis.....	99
4.2.3. Gráfica N° 3 y Análisis.....	100
4.2.4. Gráfica N° 4 y Análisis.....	101
4.2.5. Gráfica N° 5 y Análisis.....	102
4.2.6. Gráfica N° 6 y Análisis.....	103
4.2.7. Gráfica N° 7 y Análisis.....	104
4.2.8. Gráfica N° 8 y Análisis.....	105
4.2.9. Gráfica N° 9 y Análisis.....	106
4.2.10. Gráfica N° 10 y Análisis.....	107
4.2.11. Gráfica N° 11 y Análisis.....	108
4.2.12. Gráfica N° 12 y Análisis.....	109
4.2.13. Gráfica N° 13 y Análisis.....	110
4.2.14. Gráfica N° 14 y Análisis.....	111
4.2.15. Gráfica N° 15 y Análisis.....	112
4.2.16. Gráfica N° 16 y Análisis.....	113
CONCLUSIONES	115
RECOMENDACIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	120
ANEXOS.....	125

RESUMEN / SUMMARY

Esta investigación sobre la Jurisdicción Agraria en Panamá, es una normativa moderna, que ha sido considerada materia especial por el Órgano Judicial y aprobada recientemente mediante ley N° 55 del 30 de mayo de 2011, debido a que anteriormente, no estaba implementada de acuerdo con la realidad social, las exigencias del mercado, los derechos del consumidor y en particular de la propia justicia social.

En este sentido, surgió la necesidad de un anteproyecto para crear la estructura y procedimiento exclusivos de la jurisdicción agraria, con el fin de que los procesos agrarios sean tramitados conforme a los principios legales y de justicia social que establece la Constitución y la ley

Para el desarrollo de este trabajo, se realizó una breve reseña sobre el origen del derecho agrario, tanto en lo interno como en el derecho comparado. Igualmente, el estudio de la norma procesal, específicamente, los procedimientos que se tramitan en la jurisdicción civil adjunta para casos agrarios y contemplados en el Código Judicial panameño, el análisis del proyecto agrario como una realidad nacional, normas constitucionales, leyes y decretos relacionados con el tema en comento

Concluimos con esta investigación, que para un mejor desarrollo económico del país se requiere de la implementación de la jurisdicción agraria en Panamá de manera integral, para lograr que los procesos del sector agropecuario se realicen de manera expedita y que haya seguridad jurídica con su institucionalidad

This Agrarian Jurisdiction research in Panama is a modern law, which has been considered a special matter for the judiciary and approved by Law No 55 of May 30, 2011, because before, it was not implemented according with the social reality, market demands, consumer rights, particularly, the social justice itself

In this sense, the need arose to create a draft proposal for the structure and procedure of the Agrarian Jurisdiction with the finality that the processes will be worked according with the legal principles and social justice, established by the Constitution and the law

For the development of this work, we did a brief review of the origin of the agrarian law, in both parts, internally and in the comparative law. In the same way, the study of the procedural rules, specifically, the procedures that are resolve in civil court cases attached to agricultural and referred to the Panamanian Judicial Code; the agrarian project analysis as a national reality, constitutional provisions, laws and decrees related to the issue in discussion.

We conclude with this research, which for better economic development, it is requiring the implementation of agrarian jurisdiction in Panama in a comprehensive manner, to ensure that the agriculture processes are carried out expeditiously and with legal security to get the system institutionalty.

INTRODUCCIÓN

La actual coyuntura nacional y el proceso de implementación de los Acuerdos exigen la creación y el fortalecimiento de mecanismos que permitan a los grupos sociales y pueblos indígenas, ejercer efectivamente sus derechos y participar plenamente en la formulación de propuestas de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos que les afectan o interesan, de tal manera que el proceso de desarrollo del país tenga como bases la concertación y la participación activa de la población.

En ese sentido y con el propósito de fortalecer la capacidad de las expresiones organizativas de la sociedad civil y de los Pueblos Indígenas para incidir en el proceso de formulación de políticas públicas, dichas organizaciones deben acudir a la Comisión de la Asamblea Nacional de Panamá, a fin de que participen en la discusión del Proyecto de Ley, relacionado a la creación del Código Agrario y Ambiental de Panamá.

Durante este proceso de investigación, se analizó en forma participativa, la problemática agraria panameña, especialmente aquella relacionada con la naturaleza, insuficiencia, ineficiencia y ineficacia de los órganos jurisdiccionales para dictar justicia y resolver los conflictos agrarios en el país, que afectan especialmente a la población indígena y campesina. Además, y como producto terminal de la investigación se analizó la Propuesta de Anteproyecto de Ley para la Creación de una Jurisdicción Agraria y Ambiental en Panamá, que se discute ante la Comisión Asamblea.

Además en el presente trabajo se contienen los elementos teóricos, conceptuales e históricos correspondientes a la problemática de la Jurisdicción Agraria en Panamá. También, en esta investigación se presenta un análisis técnico, jurídico y social de los principales resultados, hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I
“EL PROBLEMA”

1.1. EL PROBLEMA

¿Es conveniente la inserción de los Tribunales Agrarios y del ambiente en la jurisdicción panameña?

1.2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

El Estado panameño, para hacer frente a la distribución desigual de la tierra, a los conflictos que surgen por la tenencia o propiedad de la tierra, su administración y la conservación del ambiente, ha propuesto la organización de la jurisdicción agraria a fin de solucionar de manera especializada, rápida, eficaz e imparcial dichos conflictos.

Actualmente, los conflictos agrarios se resuelven por la vía administrativa y judicial ordinaria, específicamente ante la jurisdicción civil que, al conocer de todos los procesos que no tienen establecida una jurisdicción especial, presenta un alto índice de mora judicial. Al margen de que no siempre las partes cuentan con los recursos económicos necesarios para llevar los procesos hasta la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en cuyo caso se les ofrece el patrocinio procesal gratuito a través de la Defensoría de Oficio, donde se requiere de un tiempo considerable para su aprobación.

Por otro lado, Panamá contaba con un alto índice de predios sin titular por falta de recursos (costo de mensura, valor de la tierra e imprevistos). Sin embargo, en el año de 1998, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, proponen a la república de Panamá, financiamiento para diseñar e implementar políticas de legalización de los derechos de propiedad sobre la tierra en áreas rurales y urbanas del territorio nacional, mediante el proceso de catastro, titulación, resolución de conflictos y consolidación de las áreas protegidas y territorios indígenas.

El Estado no podía quedarse atrás de los retos que presentaba el siglo XXI, por lo tanto, creó el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) mediante el Decreto Ejecutivo N° 34 de 31 de agosto de 1998, "Por medio del cual se establece el diseño del Programa Nacional de Administración

de Tierras, su estructura y las instancias participantes”, y el Decreto Ejecutivo N° 124 de 12 de septiembre de 2001, “Por el cual se establece la estructura del Programa Nacional de Administración de Tierras y se designan algunas funciones”.

El PRONAT, es ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales; el Ministerio de Gobierno y Justicia mediante las Direcciones Nacionales de Política Indigenista y Gobiernos Locales; el Ministerio de Obras Públicas a través del Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia; el Ministerio de Desarrollo Agropecuario por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la Dirección de Patrimonio de la Autoridad Nacional del Ambiente y el Registro Público de Panamá.

Algunas de las funciones del PRONAT, son:

- Levantar el Catastro de predios en áreas urbanas y rurales.
- Asegurar el mantenimiento y la actualización de la información catastral.
- Establecer mecanismos adecuados para la resolución de conflictos de tierras.
- Políticas de distribución, titulación y mercado de tierras con las de recursos naturales, territorios indígenas, género, equidad y política fiscal.
- Capacidad técnica en las instancias del Estado para brindar servicios ágiles y eficientes.
- Mantener un mercado de tierra y desarrollo económico local.
- Y otros.

Lo anterior indica que Panamá se está modernizando, pero aún así deberá seguir enfrentando los nuevos retos que le esperan, sobre todo en el asunto agrario y ambiental, dos temas delicados, pero muy importantes para la sociedad.

El 17 de junio de 2002, el Órgano Judicial y el Ministerio de Economía y Finanzas celebraron un convenio con la finalidad de cumplir con algunos de los objetivos del PRONAT. Dicho convenio consistía en agregar en cada circuito

judicial, un Juzgado de Circuito Civil, compromiso que adquiriría el Órgano Judicial con financiamiento en una etapa inicial del PRONAT. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través del acuerdo N° 217-B de 12 de junio de 2003, crea dentro de sus estructuras los Juzgados de Circuito Civiles, para atender de forma expedita la demanda que se presente con motivo de la ejecución del PRONAT en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Herrera, entre otras. En el numeral primero del acuerdo N° 217-B, establece: "Créanse los siguientes Juzgados de Circuito Civil en el territorio de la república de Panamá: Juzgado Tercero de Circuito Civil de Veraguas en el Segundo Distrito Judicial; Juzgado Noveno de Circuito Civil de Chiriquí en el Tercer Distrito Judicial; Juzgado Segundo de Circuito Civil de Herrera en el Cuarto Distrito Judicial.

En el Segundo Distrito Judicial se celebró otro acuerdo el 5 de septiembre de 2003, para que el Juzgado Tercero de Circuito Civil de Veraguas, no sólo conociera de los procesos que provienen del PRONAT, sino que también le sean adjudicados los procesos de oposición a Título nacional, procesos ordinarios o de cualquier referente a la posesión sobre tierras nacionales, que provengan de la Dirección Nacional de Reforma Agraria u otra controversia referente a tierras estatales y no estatales y aquellas inscritas en el Registro Público. Medidas cautelares y de aseguramiento de pruebas que se relacionen a la materia. En cambio, para los recursos de Apelación y de Hecho, se seguirá conformando el Tribunal de Apelación y consulta del Circuito de Veraguas con los Juzgados Primero y Segundo del Circuito, Ramo Civil.

El 2 de septiembre de 2003, se presentó ante el Presidente de la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley "Por la cual se crea la Jurisdicción Agraria y Ambiental de la República de Panamá", que fue adoptado y aprobado en primer debate el 22 de septiembre y el 19 de noviembre de 2003, respectivamente.

En la discusión del Proyecto de Ley, tanto los comisionados como las personas invitadas al debate coincidieron en nombrar una subcomisión que analizará con mayor profundidad el proyecto de ley. Además de los miembros

de la subcomisión se contó con la participación de un funcionario de PRONAT, ANAM, abogado independiente con especialidad en Derecho Agrario y Ambiental; dos funcionarios de la Corte Suprema de Justicia y otros dos de Asesoría Técnica y Asesoría Legal de la Asamblea Nacional. En conclusión, la subcomisión presentó un informe, recomendando una serie de modificaciones, que originó que el proyecto se aprobara como texto único; sin embargo, el proyecto no pasó a ser discutido en el segundo debate.

Con la aprobación de este Proyecto de Ley, se espera obtener mejores resultados en la administración de justicia agraria.

1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El acuerdo N° 217- B, de 12 de junio de 2003, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que crea los Juzgados de Circuito Civil especializados en la solución de conflictos de tierras en el PRONAT, no cuentan con normas procesales ni sustantivas especiales para su funcionamiento.

Antes de que se adicionaran los Juzgados de Circuito Civil especializados en conflictos de tierras en las diferentes provincias, los Juzgados existentes presentaban una alta mora judicial y, obviamente asignarles el conocimiento de los conflictos de tierras agravaría la situación.

El Código Judicial en el Libro Primero, Título I, Capítulo I, artículo 3 establece:

Art.3: "La administración de justicia en lo judicial se ejerce de una manera permanente por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Circuito, los Jueces Municipales, el Tribunal Tutelar de Menores, los Tribunales Marítimos, los Tribunales Superiores de Trabajo, los Juzgados Seccionales de Trabajo y cualesquiera otros tribunales que se creen dentro del Órgano Judicial..."

Sin embargo, hasta la fecha son pocos los que se interesan por el sector agrario y del ambiente, carecen de importancia, porque no reciben el impulso y

apoyo de las autoridades correspondientes, cuando es cierto, que todo lo concerniente a tierra y ambiente satisface a la sociedad en general. Por ende, este tema debe ser evaluado y considerado por las autoridades para obtener mejores resultados en la administración de justicia agraria, el desarrollo integral del sector agropecuario y la conservación del medio ambiente.

En los capítulos VII y VIII del Título Tercero de la Constitución Nacional, se crea la jurisdicción agraria y ambiental como autoridad especial dentro del Órgano Judicial, a la que corresponde conocer y resolver exclusivamente, los conflictos de naturaleza agraria y ambiental que se originen con la aplicación de esta legislación.

Para realizar esta investigación surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los factores que han impedido la organización de la jurisdicción agraria y del ambiente, aun cuando la Constitución Política de la república de Panamá lo establece?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la creación de la Jurisdicción Agraria y Ambiental?
- ¿Qué se requiere para la integración de la Jurisdicción Agraria y ambiental en el Órgano Judicial?
- ¿Qué perfil profesional requiere el Administrador de Justicia Agraria y Ambiental?
- ¿Cuál debe ser la competencia de la Jurisdicción Agraria y Ambiental y cómo debe ser establecida?

1.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Se presume como conveniente organizar la jurisdicción agraria y agroambiental que contribuiría a la solución de los conflictos agrarios y agroambientales para conservar el ambiente y contribuir al estudio de una Administración de Justicia, donde prevalezca el fundamento de equidad y desarrollo que funcione para regir los procesos y sus actores.

En un proceso de modernización de las estructuras productivas y de la

tierra, el tema legal y la administración de justicia agraria debe responder conceptual y procesalmente a los nuevos desafíos de la propiedad del ambiente y del desarrollo nacional. También, es necesario crear conciencia ciudadana de la importancia de la producción agraria y de los recursos naturales y el porqué requieren de una tutela jurídica.

Con recursos suficientes y personal especializado para crear la estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Agroambiental, se contribuiría en parte a mejorar las condiciones de vida de los agricultores, en la medida en que se amparan sus derechos en la relación con los comerciantes e intermediarios. Así mismo, la existencia de tribunales especializados debe contribuir a agilizar y hacer más eficiente la justicia agraria en particular.

La república de Panamá se adapta a la globalización, pero debe hacerlo con pasos firmes para evitar errores lamentables, ejemplo lo que actualmente se pretende, un Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos, que beneficia a la población; pero sólo si estamos preparados para hacer frente a las nuevas condiciones del mercado, de lo contrario traerá consecuencias económicas negativas a los productores nacionales. Un caso que fue objeto de controversia fue la propuesta para construir la carretera Boquete-Volcán, que violaría el parque ecológico. Desde una perspectiva, esta propuesta era positiva por la facilidad que brindaría a la sociedad, pero por otro lado, era negativa por las futuras consecuencias de la madre naturaleza.

Este tema será funcional como guía para estudios futuros, referente a estos dos sectores, contando con un apoyo teórico y analítico de la jurisdicción agraria y ambiental. También es probable que esta investigación permita a la población reconocer el valor del tema y cuando considere que existen anomalías que transgreden a estos dos sectores, lo reporten a las autoridades correspondientes.

El interés radica en dar a conocer a las autoridades y a la sociedad en general, la magnitud de la jurisdicción agraria y agroambiental en el Sistema panameño.

1.5. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Debido a la globalización y al auge económico que se vislumbra por la ampliación del Canal de Panamá, el Proyecto del Código Agrario, ha sido objeto de diversos estudios y discusiones a fin de recoger inquietudes entre aquellos conocedores del tema y, que en futuro cercano se convierta en un hecho dentro del Sistema Judicial panameño.

Este estudio comprenderá la circunscripción nacional, específicamente en la institucionalidad del Órgano Judicial, para que inserte dentro de su estructura el Tribunal Agrario y Agroambiental, y determinar su previsible contribución a la solución de los conflictos agrarios y agroambientales, una mejor administración de la tierra y conservación del ambiente. Tema de gran relevancia porque encierra varios aspectos: social, jurídico y económico.

La creación de los Juzgados Agrarios y Ambientales se prevé solamente en aquellas zonas geográficas donde se determine que existe un alto índice de conflictos agrarios y ambientales del país. El Tribunal Superior Agrario y Ambiental pudiera ubicarse en la provincia de Veraguas o Coclé.

1.6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.6.1. Objetivo General

Conocer la importancia y viabilidad de aprobación del Proyecto de Ley que propone organizar la Jurisdicción Agraria y agroambiental en la república de Panamá.

1.6.2. Objetivos Específicos

- Analizar las disposiciones legales del Régimen Agrario y del Ambiente, contempladas en la Constitución Política de la república de Panamá.
- Identificar los aspectos conceptuales, jurídicos, políticos, sociales y administrativos, contemplados en el Proyecto del Código Agrario.
- Analizar la propuesta de organización y funcionamiento de la jurisdicción

agraria y agroambiental, y la distribución de los tribunales.

- Identificar el perfil del proyecto de Ley 022-09, que se encuentra en la Asamblea Nacional de Panamá, para su discusión.
- Conocer la Jurisdicción Agraria en otros países.

1.7. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

- La existencia del Tribunal Agrario y Agroambiental, ayudará a la solución de los conflictos agrarios y ambientales, porque en estos procesos prevalecerá el principio de la economía procesal y la intermediación.
- El diseño de la nueva jurisdicción agraria y agroambiental, responde a los elementos esenciales de la función social moderna.

CAPÍTULO II
“MARCO DE REFERENCIA”

2.1. MARCO DE ANTECEDENTES

2.1.1. Antecedentes del Proyecto del Código Agrario

El Proyecto del Código Agrario fue objeto de estudio por algunos diputados, personas independientes y funcionarios de instituciones públicas: Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM), Corte Suprema de Justicia y otros. Según este proyecto, la jurisdicción agraria y agroambiental conocerá y decidirá sobre actividades empresariales y conflictos referentes a la tenencia de la tierra y ambientales; en particular conocerá y decidirá sobre procesos reivindicatorios y de prescripción adquisitiva de dominio; desalojos de poseedores y ocupantes precarios en zonas rurales; interdictos posesorios y de las acciones de deslinde y amojonamiento; servidumbres de agua y predios agrarios; conflictos que surjan dentro de las áreas protegidas entre propietarios o poseedores; concesionarios o patronatos; controversias resultantes de las actividades agrarias sobre la conservación y protección del ambiente.

Antes de entrar a detallar las necesidades y aspectos que motivaron el estudio, se dará una definición de Jurisdicción Agraria y Ambiental:

“Jurisdicción especializada dentro del Órgano Judicial, a la que corresponderá, en forma exclusiva, conocer y resolver sobre los conflictos de naturaleza agraria y ambiental que se susciten con motivo de la aplicación de la legislación”.

Con la finalidad de evaluar la importancia y viabilidad de este proyecto, es conveniente aproximarse al tema, tomando en cuenta el aspecto social, jurídico y económico. Porque si bien es cierta, la tenencia de la tierra y las condiciones que se exigen para poseerla o apropiarla, acarrearán efectos positivos y negativos en la sociedad, también es fundamental que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación.

Se requiere del desarrollo social y económico de la sociedad, pero sin destruir y contaminar el medio donde se desenvuelve.

En otro aspecto, el incremento de expedientes de materia agraria y ambiental en la Jurisdicción Civil, contribuye a la mora en el Sistema Judicial panameño y algunas veces, consecuencias penales que se originan de los conflictos agrarios, en donde una de las partes hace justicia por sus propias manos, causando lesiones a sus contrapartes o daños a la propiedad; situación que afecta la seguridad social.

2.2. MARCO CONCEPTUAL

En este trabajo de investigación "Jurisdicción Agraria y Ambiental", se detallarán definiciones básicas que permitan un mejor razonamiento y comprensión del tema:

Procesos reivindicatorios: es aquella acción interpuesta ante la jurisdicción civil para recuperar lo que es propio, luego del despojo o de la indebida posesión o tenencia por quien carecía de derecho de propiedad.

Prescripción adquisitiva de dominio: modo de adquirir el dominio y demás derechos reales poseyendo una cosa mueble o inmueble durante un lapso y otras condiciones fijadas por la Ley.

Deslinde y amojonamiento: es el derecho que constituye una acción real y divisible, cuyo objetivo es señalar los linderos respectivos para marcar en forma ostensible la línea divisoria. Para su mayor efectividad, suelen completarse por hitos o mojones, que constituye la operación denominada amojonamiento.

Actividad o Empresa Agraria: es la actividad organizada con una finalidad económica productiva subordinada a un ciclo biológico vegetal y animal.

Empresa agroambiental: es la actividad dirigida a la protección y conservación del ambiente en el marco de un desarrollo productivo sustentable.

Predios agrarios: son los bienes productivos destinados o susceptibles de destinación a la actividad agraria.

Poseedor u ocupante precario: es aquel que por necesidad y por más de un año realiza actos de posesión agraria, continuos o permanentes, en tierras privadas o nacionales, sin tener un título registral.

Interdictos posesorios: es aquel en el que se pide la posesión de una cosa no poseída por otro, y a la cual cree tener derecho el reclamante.

Servidumbres de agua: Los predios inferiores están sujetos a recibir las aguas que, naturalmente y sin obra del hombre, descienden de los predios superiores, igual la tierra o piedras que arrastran en su curso.

Para complementar este estudio, se cuenta con un ámbito jurídico, empezando con la Constitución Política de la República de Panamá, Código Judicial, Código Civil, Código Agrario, Acuerdo N° 217-B, Ley 37 de 1962 de Reforma Agraria, Ley 41 de 1 de julio de 1998 “Ley General del Ambiente”, Anteproyecto del Código Agrario de la República de Panamá.

2.3. MARCO TEÓRICO

2.3.1. Elementos Generales de la Problemática Agraria

2.3.2. La Conformación Histórica de la Problemática Agraria

Los problemas relativos a la distribución y tenencia de la tierra en Panamá, se inician en el momento mismo del proceso de conquista, a partir de la dominación y sometimiento de las sociedades indígenas establecidas en el continente.

El Papado confirió a los reyes o casas reales de España y Portugal el “derecho” de apropiarse de lo conquistado. Este derecho de conquista fue reelaborado por los teóricos del estado Español y adaptado al principio de señorío, preexistente en la España feudal y proveniente del derecho de los señores feudales sobre personas y cosas, especialmente la tierra. Este principio fue la base doctrinaria por la cual el rey de España subrogó o sustituyó por el

derecho de la conquista a quienes tenían el dominio de las tierras americanas: los aborígenes.¹

El principio fundamental de la política indiana en lo relativo a la tierra se encuentra en la teoría del señorío que ejercía La Corona de España por derecho de conquista sobre todas las tierras de las provincias conquistadas en su nombre. Este principio es la expresión legal de la toma de posesión de la tierra y constituye por eso el punto de partida del régimen de tierra colonial, este principio puso las bases legales para el desarrollo de los latifundios.²

En la fase inicial de la conquista, los adelantados o sus capitanes, repartieron tierras a sus soldados o a colonizadores en nombre del rey, como una merced o favor del monarca, siempre sujeto a la posterior aprobación del mismo rey para tener título de propiedad y un verdadero dominio, según las instituciones del derecho castellano.³

En un primer momento se puede considerar como parte de la legislación agraria los documentos que le daban legalidad al “descubrimiento” y a la conquista de territorios en el continente que ahora conocemos como América, siendo los siguientes: las capitulaciones, el requerimiento (justo título), Las Bulas de Alejandro VI, El Tratado de Tordesillas, La Ley XX del Título XXVIII de la Tercera Partida y las Cédulas Reales.⁴

Una capitulación es el contrato que se efectuaba entre la Corona Española y una empresa particular o persona individual para efectuar los descubrimientos de nuevas tierras y/o conquistas. La primera capitulación fue la

¹ Móbil, José Antonio, Ariel De León Meléndez. **Guatemala: su pueblo y su historia.** Volumen I, página 266. Serviprensa Centroamericana. Guatemala, C.A. 1991.

² Martínez Pelaez, Severo. La Patria del Criollo. Ensayo de Interpretación de la Realidad Colonial Guatemalteca. Páginas 144 y 145. Ediciones en marcha México, 1990

³ op cit página 266.

⁴ Diccionario de Derecho Privado. Madrid. Tomo I. Editorial Labor, S A. Pág. 589 España 1954. Chacón Castro, Rubén. Los Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas asentados en Costa Rica, a la Luz de la Legislación sobre Baldíos. Documento anexo a la memoria del Primer Congreso Científico sobre Pueblos Indígenas de Costa Rica y sus Fronteras. Págs. 17-20. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Costa Rica 1995.

llamada de Santa Fe, entre Cristóbal Colón y los Reyes Católicos para efectuar los viajes a América.

El requerimiento, es el documento redactado por Juan López de Palacios Rubios, por medio del cual se requería a los indios que aceptaran la fe cristiana y reconocieran la autoridad del Papa y del Monarca Español; si no lo hacían, podían ser atacados con toda justificación.

Este documento se leía en latín o castellano o ante poblados vacíos, muchas veces desde los barcos en que viajaban los descubridores y conquistadores.

Reales Cédulas o Cédulas Reales, son disposiciones por escrito, emitidas por la Corona Española o por el Real y Supremo Consejo de Indias; y mediante ellas se otorgaba tierra a los conquistadores. Son de fundamental importancia para entender la historia agraria del país.⁵

2.3.3. Las Características más Importantes de la Problemática Agraria en la Actualidad

El contexto actual de la problemática agraria se centra en las siguientes ideas principales:

La concentración de la tierra en haciendas, muchos destinados a la agro-exportación (café, azúcar, ganado) y la existencia de gran cantidad de terrenos, destinados a surtir el mercado interno y a la sobrevivencia de los trabajadores estacionales, que se constituyen en mano de obra disponible para las grandes fincas, durante las distintas épocas de cosecha.

La existencia marginal y poco reconocida y apoyada, de tierras comunales, que si bien no tienen un peso significativo en el contexto de las políticas agrarias del país; en ellas se ha iniciado un vigoroso proceso de reivindicación y revalorización, como reducto de resistencia y sobre-vivencia de los pueblos indígenas. Sumado a ello, la importancia estratégica adquirida a

⁵ Escobar Medrano, Edgar. Edna González Camargo (compiladores). **Antología, Historia de la Cultura de Guatemala**. Páginas 848, 859. Litografía Orión. Guatemala, 2000.

partir de la experiencia de conservación de bosques comunales y fuentes de agua.

La lucha siempre activa por el acceso a la tierra de miles de campesinos.

La pobreza, los bajos salarios y la falta de oportunidades de indígenas y campesinos.

La permanente y creciente conflictividad sobre los derechos relativos a la tierra, producto del despojo histórico y de los abusos en contra de la posesión individual o colectiva de la misma.

La inseguridad jurídica y la falta de una ubicación precisa en el espacio de las tierras en el territorio nacional.

La problemática agraria implica diversos aspectos de la situación socioeconómica y territorial del país, es decir, dada la estructura económica social de la República, lo agrario, necesariamente, atraviesa distintos ámbitos y niveles que son absolutamente necesarios considerar. En ese contexto debemos tomar en cuenta el ámbito laboral, el ámbito tecnológico y de capacitación, la seguridad social en el campo, las formas de contratación agraria y las formas de utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, así como el impacto de la actividad agrícola en el medio ambiente.

Por otro lado, es necesario advertir que la problemática de la tenencia de la tierra en Panamá, implica también, el problema de la migración hacia los centros urbanos y la desordenada y precaria ubicación de asentamientos humanos, con especial énfasis en la ciudad capital. Este elemento, si bien es resultado de la problemática en el campo y de otros factores, es importante tomar en cuenta el proceso de análisis y de conformación de propuestas que permitan ir buscando soluciones sostenibles en el país.

2.3.4. La Constitución Nacional de Panamá

Con la Constitución Política de 1904 se establece el principio de la propiedad privada. Se dicta la Ley 70 del 10 de Junio de 1904 que estableció el nuevo sistema de adjudicación. Tanto de las tierras baldías como de las tierras

patrimoniales. En este período se dictan leyes y decretos que orientan las bases de todo el sistema vigente actualmente. En 1916 se dictó el Código Fiscal el cual regula toda la actividad de adjudicación de tierras, concesiones, oposiciones e incluso las reservas indígenas.

Durante los 40 años que rigió el Código Fiscal de 1916, se dictan buen número de leyes y decretos destinados a conformar la nueva estructura de la propiedad privada panameña sin percibir importantes cambios, en línea de principios respecto a la legislación original.

En 1957 se dictó un nuevo Código Fiscal, cuyo mérito principal es el de crear los procedimientos y los principios hoy vigentes, pues el Código Agrario con pocas modificaciones sigue su letra. Durante este período las tierras eran administradas por el Ministerio De Hacienda y Tesoro. La Reforma Agraria en Panamá nace como producto del Programa de la Alianza para el Progreso, específicamente en el conocido documento “La Carta de Punta del Este”, en el cual se plantea la necesidad de impulsar programas de Reforma Agraria integral, orientados a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia de la tierra y explotación de la misma con miras a sustituir el régimen de Latifundio y Minifundio por un sistema justo de propiedad en Panamá.

Como resultado de los acuerdos de la “Carta de Punta del Este”, en agosto de 1961, se aprobó en nuestro país la Ley 37 del 21 de septiembre de 1962, conocida como “Código Agrario”, y entró en vigencia a partir del 1 de marzo de 1963. Posteriormente, en base a la Ley 12 del 25 de enero de 1973, la Comisión de Reforma Agraria deja de existir y se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual integra en su seno la casi totalidad de las instituciones que tenían que ver con el sector agropecuario.

Se crea con esta ley La Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Cuando en 1962 se aprobó para la república de Panamá un programa de Reforma Agraria, regía la Constitución Política vigente desde el año 1946.

El Título III, Capítulo 1° de esa Constitución, que establece los Derechos y Deberes Individuales, consagra en el Capítulo 1, como garantías

constitucionales, los artículos que enmarcarían la acción del Estado tendiente a la aplicación de su compromiso reformista.

En efecto, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución Nacional.

“Se garantiza la propiedad privada adquirida conforme a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar”.

El artículo 46 advierte que del mismo cuerpo de Leyes.

“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa”.

El artículo 51 de la Constitución vigente se refiere a tres casos excepcionales así:

En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.

Cuando fuese factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será sólo por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado.

El Estado es siempre responsable por toda expropiación, que así lleve a cabo el Ejecutivo, y por los daños y perjuicios originados por la ocupación. Pagará su valor tan pronto como haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación de la propiedad privada, y la indemnización puede no ser previa.

Conviene citar además el artículo 230 del Título XI referente a la Economía Nacional: “El cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley para que no se impida o se estanque el aprovechamiento de la tierra”.

La Constitución Política de 1972, con las reformas introducidas en 1978, 1983, y 2004, modifica el contenido de los artículos antes mencionados de la

Constitución de 1946.

En efecto, la numeración y redacción quedan así:

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales.”

“Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de función social que debe llenar.”

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.

Se sustituyó el proceso judicial ordinario y la indemnización previa. El Código Judicial regula ahora bajo proceso especial las dos formas de expropiación en el Título XVI, Capítulos I y II.

“Artículo 51. En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.”

Se eliminó “y la indemnización puede no ser previa”, porque ahora en ningún caso se exige esa condición que fue suprimida en el artículo anterior.

“Artículo 289. El Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo.”

El artículo 230 obligaba al propietario al cultivo del suelo, con la reforma se infiere que es el Estado el que está facultado para regular la utilización de la tierra.

En la legislación panameña se establece además entre otras consideraciones que todas las tierras estatales están sujetas a los fines de la reforma agraria exceptuando las siguientes:

- Las comprendidas en áreas urbanas.
- Las que se requieran para el desarrollo Industrial o de Centros de Población.
- Las reservas forestales, parques nacionales, áreas protegidas, comarcas indígenas.
- Áreas declaradas de valor turístico e histórico.
- Áreas costeras que se determinan para facilidades portuarias.
- Terrenos inundados por la alta marea.
- Terrenos comprendidos en una faja de 100 metros de ancho hacia adentro de las costas en tierra firme.
- Islas marítimas.
- La cabecera y rivera de los ríos que sean navegables totalmente o por trechos.

Se exceptúan del manejo de Reforma Agraria dentro de las tierras estatales; las tierras adjudicables, tierras reservadas por el estado para otros usos.

A nivel Constitucional queda pues consagrada de manera general una política agraria para el Estado. Es significativo que la definición de esta política quede comprendida en el Título correspondiente a los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, bajo el capítulo 8 del Régimen Agrario,

2.3.5. La Dirección Nacional de Reforma Agraria

2.3.5.1. Fin

Para los fines de Reforma Agraria, se usó por primera vez la vía administrativa de expropiación, mediante el decreto Ejecutivo # 11 de 21 de enero de 1964, por el cual se ordena la expropiación y ocupación inmediata de la finca denominada “La Mitra”, ubicada en el distrito de La Chorrera. El fundamento de derecho fue el interés social urgente que señalaba el artículo 49 de la Constitución de 1946 (Artículo 51 de la Constitución actual) y la definición

del concepto que hace el artículo 32 del Código Agrario al expresar claramente que el problema de los ocupantes precarios en tierras de propiedad privada es de interés social urgente y el Estado tomará con carácter de prioridad, medidas rápidas para su solución.

2.3.5.2. Objetivos Generales

La Dirección Nacional de Reforma Agraria, fundamentada en la Constitución Nacional y Código Agrario, resalta dos (2) grandes objetivos a saber.

- Abolir el acaparamiento de tierras incultas u ociosas con fines especulativos, integrando al hombre del campo bajo normas de justicia social que promuevan la incorporación al desarrollo económico, social y político de la Nación, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y su explotación racional y sostenible.
- Brindar al productor su seguridad jurídica y oportunidades mediante la posesión legal de la tierra, de modo que pueda tener acceso a los servicios de apoyo a la producción (asistencia técnica, crédito y comercialización), que le permita un desarrollo de su agricultura de subsistencia.

2.3.5.3. Objetivos Específicos

- Readecuar y formalizar las estructuras agrarias a la modernización del sector agropecuario, a través de la titulación de tierras.
- Iniciar el catastro rural y la actualización catastral.
- Fortalecer la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Registro Público, con la finalidad de brindar un servicio más eficiente y rápido.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria le brinda atención a todas las personas que requieran de sus servicios o se acerquen a plantear algún

problema de tierra, consulta u orientación dentro del área de su competencia.

Sin embargo, el mayor énfasis está dirigido hacia la titulación de la tierra de los pequeños y medianos productores y organizaciones campesinas del país.

2.3.5.4. Políticas

- Las políticas del sector agropecuario se fundamentan en el marco orientador de la política sectorial, para el período 1994-1999, así como el Programa de Modernización de la Economía Nacional. Por su parte la política agraria toma como base estos principios, pero su base legal descansa en las disposiciones generales de la Constitución Nacional y el Código Agrario.
- Estructurar un sistema de ordenamiento territorial que norme la adjudicación y utilización de los suelos, de manera que su uso agropecuario no atente con la conservación de los recursos naturales y su sostenibilidad.
- Garantizar el adecuado acceso y usufructo de la tierra, basado en leyes agrarias, como el servicio de apoyo a la producción con especial énfasis hacia el pequeño y mediano productor, ubicado en áreas de desarrollo rural.

2.3.5.5. Funciones

- Elaborar y dar seguimiento, control y evaluación al plan anual de trabajo que involucra a los aspectos técnicos, físicos, administrativos y financieros a Nivel Nacional y Regional.
- Servir de vínculo y coordinación entre La Dirección y los departamentos nacionales u oficinas regionales de Reforma Agraria.
- Velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones señaladas en la Constitución, el Código Agrario y Resoluciones que se refiera a materia de Reforma Agraria.
- Revisión y readecuación de todas las Leyes, Resueltos y Resoluciones

vigentes, frente a los cambios que se plantean en la modernización del sector.

- Conocer, tramitar y resolver las controversias de tierras.
- Realizar estudios tenenciales sobre la base de fotointerpretación que permita la identificación del ocupante de cada predio, la situación jurídica socioeconómica y uso de la tierra.
- Dar apoyo técnico a la Dirección Nacional en la obtención de toda información requerida para definir conflictos agrarios, compras de fincas o estudios catastrales.
- Revisar técnicamente cada uno de los planos en trámite de adjudicación para determinar si cumplen con todas las normas y requisitos que se exigen para su aprobación. Este paso es uno de los más delicados y complejos dentro del proceso de titulación.
- Realizar mensuras a pequeños y medianos productores para la adjudicación de tierras y para definir conflictos agrarios; además hacer levantamientos de parcelaciones de adjudicaciones y/o lotificaciones.
- Revisar todos los expedientes de adjudicación de tierras provenientes de las oficinas regionales que se sustancian en el país.
- Elaborar las resoluciones o escrituras de adjudicación para que sean inscritas en el Registro Público de la Propiedad.
- Coordinar con instituciones como: Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, el Registro Público del Ministerio de Gobierno Justicia, el Instituto Tommy Guardia, etc., todo lo concerniente a Titulación o Legislación de la Tierra en Panamá.
- Realizar avalúos de fincas tituladas y de mejoras en predios sin título para determinar valores base de negociación o para resolver conflictos.
- Fijar precio de venta de tierra de fincas patrimoniales o de tierras nacionales para su adjudicación.

2.3.5.6. Proyecciones

El accionar de La Dirección de Reforma Agraria, se ha circunscrito en los últimos años hacia dos grandes actividades a saber:

- La adjudicación de tierras y;
- La atención de las controversias agrarias.

2.3.5.7. PRONAT

Desde 1997 se inició la ejecución del sub-programa de catastro y titulación de tierras, financiado por el BID, utilizando una nueva tecnología (computarizada), que empezó con un inventario tenencial utilizando fotografías aéreas o imágenes de satélites, en una superficie de 552,000 hectáreas, en donde se va a determinar las fincas que tienen título de propiedad, los predios sin título, las áreas protegidas, las áreas de desarrollo urbano, caseríos, elementos geográficos naturales, infraestructura vial y demás elementos culturales. Toda la información recopilada será procesada por medios computacionales y puesta a disposición de los usuarios.

Los poseedores de tierra sin titular, iniciarán el trámite de adjudicación a través del personal de campo que recorrerá cada una de las parcelas ubicadas en el área del proyecto.

2.3.6. El Derecho Agrario

2.3.6.1. Antecedentes

Los orígenes del derecho agrario si se quiere ahondar en la historia, se pueden ubicar en las antiguas civilizaciones. Como todo hecho histórico sus raíces vienen desde épocas muy antiguas, como un germen que después se convierte en algo complejo y desarrollado.

En cuanto a la evolución Histórica de la tenencia de la tierra, encontramos los antecedentes de la propiedad española en vísperas de la conquista y lo que sucedió después de la misma, la península ibérica se encontraba en proceso de

recuperación después de ocho siglos de dominio árabe, en esas circunstancias, los diferentes reinos, encabezados por Isabel y Fernando, reyes de castillas y Aragón, lograron la reconquista de España en 1492. Durante este proceso se concretaron las capitulaciones con cada señorío denominados fueros, alimentados por los ya existentes: fuero viejo y fuero juzgo.⁶

La propiedad y la producción agrícola, surgen y determinan también el surgimiento del Estado y del derecho. El surgimiento de la codificación recoge, especialmente, en el Código de Napoleón de 1804 y el Codice Civile de Italia en 1865, las normas referentes a la libertad y la tierra, particularmente la propiedad desde el punto de vista individual, es decir, todo lo referente a la tierra y sus formas de aprovechamiento fue regulado por el Derecho Civil. El tronco común del Derecho Agrario como de otros derechos es el Derecho Civil, sin embargo, conforme se fue desarrollando la agricultura y las relaciones de producción en el campo hubo necesidad de ir emitiendo normas distintas de las del tronco común.

Interesa ahora situar algunos factores determinantes en el nacimiento del derecho agrario moderno, los cuales se pueden sintetizar de la manera siguiente:

- El surgimiento del capitalismo, fenómeno económico y político que introdujo nuevas formas, métodos y filosofía de producción, tanto la producción industrial como la agrícola. El capitalismo introduce todo un modernismo tecnológico en la agricultura y establece la intensificación de los drenajes, los abonos químicos y la maquinaria agrícola, que implica en el plano social, la destrucción de la comunidad medieval y el desplazamiento de la cultura colectiva por el sistema de cultivo individual o bien conducido por el empresario. Sobre todo, el capitalismo introduce la categoría de la tierra como instrumento de producción junto a la del trabajo y el capital.
- En el plano jurídico, el Código Civil era el de las clases fundiarias que obtenían su prosperidad del arrendamiento, servía como instrumento para

⁶ De La Ibarra, Antonio, 1983 Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México

garantizar el disfrute y la riqueza, era el Código de la propiedad dictado para las clases propietarias. Con el surgimiento de la comercialización surgen otras relaciones vinculadas a la tierra y se emite un Código de Comercio para la nueva clase social, la burguesía industrial y comercial. Hay una transición de la propiedad hacia los contratos.

- Ruptura de la unidad del derecho privado, la contraposición en el derecho comercial (derecho de la empresa) y el derecho civil (derecho de la propiedad de la tierra), da como resultado la incapacidad del derecho privado para resolver problemas agrarios. En cuanto, la propiedad agraria comienza a conocer la presencia de un conjunto de límites impuestos a favor de la colectividad, subordinando su ejercicio al adecuado cumplimiento de fines impuestos por la sociedad, se da un conflicto de intereses entre los derechos privados y los impuestos por el derecho público; la tierra dispuesta para la agricultura no existe sólo para el individuo, existe para la sociedad que tiene un alto interés en la producción. Caen los dogmas que identificaban a la propiedad de la tierra como un derecho sagrado, inviolable, absoluto, pleno y exclusivo, sustituidos ahora por el fenómeno de la publicitación en los ordenamientos jurídicos.
- Evolución del esquema jurídico constitucional, este factor se relaciona con el derecho agrario a partir de la evolución del concepto de propiedad en las constituciones que van desde la concepción feudal hasta la concepción socialista de la propiedad. Una posición intermedia se da en lo que se denomina "constitucionalismo social" que establece la propiedad en función social.

El origen del derecho agrario como conjunto normativo se ubica a finales del siglo XIX cuando, frente a las exigencias de la producción agrícola, el derecho privado se muestra incapaz de resolver adecuadamente sus problemas y obliga a los ordenamientos jurídicos a dictar un amplio conjunto de leyes

especiales encargadas de cumplir con ese fin; pero su nacimiento se da realmente cuando esa normativa recibe una orientación de contenido económico y social en las primeras décadas del siglo XX, en virtud de la cual cobra una dimensión totalmente distinta.⁷

El desarrollo del derecho agrario contemporáneo se realiza junto al del derecho del trabajo y, obtienen mayores fundamentos políticos, filosóficos y jurídicos a partir de la consolidación de los derechos humanos de la segunda generación, los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, su nivel máximo de desarrollo está en construcción, a un paso muy acelerado, impulsados por el surgimiento de los derechos humanos de la tercera generación, es decir, los derechos a la solidaridad, el desarrollo, un ambiente sano, la seguridad alimentaria y la paz.

2.3.6.2. Naturaleza

Es de naturaleza social con una relación estrecha con el Derecho Público. Es un derecho autónomo, especializado en todo lo relacionado a la agricultura, la propiedad de la tierra y el desarrollo sostenible que se desprende de ambos elementos. Tiene las siguientes características:

- Es realista y objetivo porque sitúa y examina al hombre en el marco de su realidad social agraria.
- Es un derecho democrático, basado en la justicia social porque busca el mejor aprovechamiento de la tierra y una distribución lo más equitativo posible.
- Es de naturaleza económico – social porque busca soluciones a los problemas económico – sociales relacionados con la tenencia y aprovechamiento de la tierra.
- Es tutelar de los campesinos e indígenas cuando están en una posición desigual y de debilidad en las relaciones agrarias.
- Constituye un cuerpo de garantías mínimas de carácter irrenunciable para

⁷ De La Ibarra, Antonio, 1983 Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México

campesinos e indígenas.

- Es un derecho que tiene como centro de su objeto al ser humano en función de la producción agrícola, pecuaria y forestal.
- Tiene un vínculo directo con los derechos humanos con la segunda y tercera generación, ya que surge y se fortalece en el marco de la consolidación de dichos derechos.

2.3.6.3. Clasificación

El tema de la clasificación del derecho en ramas o en troncos comunes es motivo de discusión y opiniones diferentes, en especial si tomamos en cuenta la corriente que lo divide en dos grandes categorías el Derecho Privado y el Derecho Público, ya que el primero trata de las relaciones jurídicas de los particulares o el estado como entidad particular; en tanto que el derecho público regula las relaciones entre los estados o de el estado con los particulares en su carácter de ente soberano.

Otras corrientes niegan esta subdivisión entre público y privado, pero introducen otra; el Derecho Agrario tiene una clasificación básica, al igual que otras ramas del derecho, la misma consiste en dividirlo en dos grandes ramas: Derecho Agrario Sustantivo o Material y el Derecho Agrario Adjetivo o Procesal. En Panamá ha habido poco desarrollo en ambas ramas, ya que, elementos como la doctrina, jurisprudencia y método de investigación, han sido poco estudiados en el país. Es más, nos atrevemos asegurar que no existe jurisprudencia agraria. En relación al Derecho Procesal Agrario, la práctica forense lo sitúa en el ámbito administrativo, ya que no existen procesos relacionados con la tenencia de la tierra de naturaleza agraria sino civilista.

Existen otras clasificaciones de Derecho Agrario que lo vinculan con el Derecho Agrario Laboral y el Derecho Agrario Administrativo; sin embargo, para el caso de Panamá, estas disciplinas no tienen ningún desarrollo ni autonomía.

En materia de Derecho Ambiental, el nivel de desarrollo también es todavía incipiente, dado que la normativa material y la procesal, en la práctica

forense, normalmente lo sitúan en el ámbito del Derecho Administrativo. No obstante, la abundante doctrina extranjera y los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, paulatinamente están ayudando a conformar un derecho ambiental sustantivo o material y un derecho procesal ambiental.

Para consolidar en el ámbito sustantivo y en el ámbito adjetivo estas disciplinas jurídicas, se requiere de la sistematización y cohesión de la normativa sustantiva (crear el Código Agrario y el Código Ambiental) y además, se requiere del establecimiento de instituciones administrativas y órganos jurisdiccionales, así como procesos y procedimientos especializados (Códigos y Leyes Procesales Agrarias y Ambientales).

2.3.6.4. Definiciones

A manera de tener una comprensión cabal de la definición de Derecho Agrario, destacamos a los siguientes autores:

Lucio Mendieta y Núñez sostiene que el derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola.⁸

Mario Ruiz Mássieu afirma que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo, derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad.⁹

Martha Chávez Padrón proporciona la siguiente definición, parte del sistema Jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales, y algunos otros aprovechamientos colaterales y la mejor forma de llevarlos a cabo. Este concepto es el que más se acerca a la realidad.¹⁰

⁸ De La Ibarra, Antonio, 1983 Derecho Agrario. Editorial. Porrúa. México

⁹ De La Ibarra, Antonio, 1983 Derecho Agrario. Editorial. Porrúa. México

¹⁰ De La Ibarra, Antonio, 1983 Derecho Agrario. Editorial. Porrúa. México

2.3.6.5. Autonomía

Según el escritor Doctor Ordóñez Carraza, reflexiona sobre la autonomía de esta rama jurídica y, señala que es común que se crea que nació como un apéndice del derecho civil, evolucionando hasta obtener su completa separación.

A partir de esta evolución, acorde con la realidad social y sus transformaciones, las ciencias del derecho se han ido separando para formar diversos campos de la actividad jurídica; entre los cuales modernamente nace el derecho agrario como se puede apreciar la mayoría de los tratadistas reconocen la existencia de un derecho agrario autónomo con respecto a las otras ramas.

Los intereses que tutela el derecho agrario tienen características muy peculiares como las actividades agrícolas, pecuaria y forestal; la normatividad que se aplica tienen raíces propias alimentadas por la evolución de la tenencia de la tierra con fundamento explícito en el art. 128 Constitucional, el cual es reglamentado por dispositivos jurídicos para regular sus principios generales como la ley agraria y la ley orgánica de los tribunales agrarios.

En esta rama hay participación pública y privada en donde el Estado desarrolla una actividad tutelar brindando servicios, apoyos financieros y programas de fomento, siendo su normatividad afectada directamente por las condiciones del ámbito en que se aplica y se modifica siempre en función de las necesidades del campo.

2.3.6.6. Fuentes

Las fuentes del derecho son aquellos medios, modos y formas por los que se establecen las normas jurídicas, las cuales varían en el tiempo y en el espacio. Existen tres clases de fuentes: las formales, reales y las históricas.

2.4. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL VIGENTE APLICABLE A LA PROBLEMÁTICA AGRARIA

2.4.1. Análisis del Marco Jurídico Vigente

En Panamá, tal como se lee en la breve historia de la legislación desarrollada supra, la legislación agraria y ambiental, es casuística, dispersa, a sistémica y puesta en vigencia en función de los sectores dominantes. No ha habido un ejercicio ético, científico y sistemático para legislar en estas materias.

La legislación vigente está conformada y determinada en primer término por la legislación civil, y en segundo lugar, por la legislación administrativa. Precisamente, la inexistencia de órganos y procesos jurisdiccionales especializados en esta materia y, además, la utilización exclusiva de la vía administrativa para la resolución de problemas agrarios, refleja la limitada autonomía en el ámbito nacional del Derecho Agrario y del Derecho Ambiental.

2.4.2. Análisis de la Constitución Política de la República

2.4.2.1. Marco Constitucional

La Doctrina Jusagrarista en el Derecho Comparado Europeo, como en el Derecho Latinoamericano, encuentra un pensamiento doctrinal sólido para una profunda modernización, que enfrenta la pobreza y promueva un desarrollo agrario sostenible.

En ese sentido, el instituto de la propiedad ha sido sometido a diversos estudios, que han permitido una evaluación acorde con los nuevos desafíos de la globalización. Ese mismo desarrollo doctrinal ha sido refundamentado por el constitucionalismo social en Panamá, creándose las condiciones jurídicas para una propuesta de jurisdicción agraria y ambiental, que pueda enfrentar los conflictos agrarios y agroambientales con la aplicación de una interpretación sistemática, material y evolutiva desde la norma Constitucional como criterio interpretativo fundamental.

En el presente análisis esta lección constitucional panameña se conjugará con lo más avanzado de la Doctrina Jusagrarista. Todo esto en virtud de sustentar la urgente necesidad de una jurisdicción especializada agraria y ambiental en Panamá.

Los doctrinarios en el Derecho Agrario como FIGALLO ADRIAZEN, consideran a los Principios Generales del Derecho Agrario, como “fuentes formales o normativas.”¹¹ Tal posición permite, que tales principios informen las normas de la legislación ordinarias en base a la constitución.

En tal sentido, la Constitución tiene principios Agrarios Constitucionales, entre ellos:

- El principio de la Función Social que los establece los artículos 48, 50, 122, 123, 125 de la Constitución Nacional.
- La Protección de Empresario Agrícola no Propietario frente al Propietario no Empresario, la establece los artículos 122, 123, 284 de la Constitución Nacional.
- El principio de la utilización y distribución racional de la tierra, según lo regula los artículos 122, 124, 125, 126 inciso 1, 5 y 7, 289 de la Constitución Nacional.
- El principio de la planificación integradora del sector público y privado. En cuanto al principio ambiental constitucional es muy claro.
- La garantía individual y social del derecho a un ambiente sano y libre.

Todos estos principios construyen un marco jurídico moderno para desarrollar nuevas políticas legislativas, como la adecuación del ordenamiento jurídico patrio a estos requerimientos constitucionales. En tal sentido, las actividades agrarias, ya no pueden realizarse como la expresión de una explotación sobre un pedazo de tierra (sea agrícola o pecuaria) sino que su aprovechamiento deberá ser racional, sostenible y tomará en cuenta los recursos naturales, su protección, su renovación.

¹¹ FIGALLO, Guillermo. LA POSESION DE LA TIERRA EN PERÚ. Cuadernos Agrarios N° 3. 1979.

La propiedad existe en tanto cumple una función social. Se considera, que el principio agrario constitucional de la función social en Panamá, se suscribe en la tesis de una propiedad funcionarizada, donde el propietario tiene obligaciones que cumplir y el Estado debe tutelar y atender estas prestaciones. Así lo plantea el jurista BARNES VÁSQUEZ, cuando, refiriéndose a este tema de la función social, señala que esta "...constituye el espíritu interno del derecho de propiedad, que se otorga para satisfacer un interés o utilidad social..." (Página 45. La propiedad Constitucional. El Estado Jurídico del Suelo Agrario.)

Se reflexiona que este cambio fehaciente del derecho de propiedad sobre la función social, corresponde con las nuevas exigencias de una actividad agraria sostenible, es decir, congruente con el ambiente y los recursos naturales. En tal sentido, el contenido esencial del derecho propietario, su contenido mínimo estará conformado y delimitado por la función social.

Por otro lado, la existencia de un capítulo 7 en la Constitución Nacional, relacionado al Régimen Ecológico, revela una clara tendencia constitucional donde el agrario y lo ambiental, resultan dos caras de una misma moneda. De allí que una interpretación sistemática, material y evolutiva, puede generarnos jurisprudencia, que oxigene y revitalice el derecho en dirección final de la justicia, la paz y la democracia.

A manera de tener una visión completa de la normativa, se destaca lo siguiente:

El Régimen Ecológico, artículos 118 al 121 de la Constitución Nacional, donde se establece que el Estado asume el deber de defender el derecho al ambiente de la población.

El Régimen Agrario, artículos 122 al 128 de la Constitución Nacional, Reglas que colocan la función social, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, doctrinalmente hablando, está ante la propiedad conformada o delimitada, es decir, la función social actúa desde el interior del derecho y en tal sentido, el titular del derecho debe cumplir una actividad congruente.

El artículo 282 reitera el principio agrario de planificación integrada del sector público y privado, asegurando una adecuada utilización de la tierra (nacional y privada) de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo.

El artículo 291 señala y remite a la ley, la reglamentación de la caza, la pesca y el aprovechamiento de los bosques, de modo que se asegure su renovación. Esta norma hay que entenderla en la dimensión del Régimen Ecológico Constitucional.

De lo anterior, se reitera, que lo fundamental deben ser las garantías jurídicas para una producción agraria (en el término amplio) sostenible, que nos permita la seguridad alimentaria, la explotación de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida con resultados de un desarrollo sostenible. Es por lo que la existencia de una jurisdicción especializada es una parte primordial en esta estrategia nacional.

En cuanto al tema de la propiedad colectiva indígena, en Panamá se ha tenido la ventaja de una normativa constitucional y una voluntad política de avanzar en el establecimiento de comarcas y reservas indígenas, fundadas en leyes y cartas orgánicas que son una verdadera fuente del Derecho Indígena.

El reconocimiento de la propiedad colectiva indígena y de su territorio se encuentra en los artículos 5 y 127 de la Constitución Nacional, lo que compromete al estado panameño de respetar diferentes modelos económicos, entre ellos el modelo de desarrollo indígena de mínimo vital y de bajo impacto ambiental, de conformidad a lo que establecen los artículos 90, 127 y 287 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, el artículo 48 del texto constitucional, contempla la figura de la expropiación. La inclusión de este instituto jurídico, debe entenderse también como parte de la función social de la propiedad y además como un límite entre el beneficio individual y el beneficio colectivo. En ese sentido, la expropiación es una figura con una doble connotación en el ámbito de la doctrina jurídica y la legislación nacional. Por un lado es un instituto civil aplicable a la propiedad

privada, como una situación excepcional y, por otra parte, es una figura agraria aplicable a los programas agrarios que el Estado pueda implementar en función de una política de desarrollo sostenible en el campo. Sin embargo, esta última función ha sido, expresamente, relegada por el Estado dada la connotación político ideológica que se le ha endosado. Es decir, que las razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público, para fines de redistribución de la tierra y el desarrollo agrario, simplemente han sido palabras vacías en una sociedad precisamente con una alta conflictividad agraria y necesidad de un uso racional de los recursos naturales.

La regularización está relacionada también con la tenencia, uso, posesión y propiedad de la tierra que tiene un vínculo directo con la conservación y protección de los recursos naturales.

La conflictividad en las áreas protegidas y de reservas naturales en relación a la situación de la tierra, amerita de una intervención directa por medio de las acciones de regularización. En ese sentido deberá ampararse a lo que señalan los artículos 118 y 122 de la Constitución Nacional, para la búsqueda de soluciones a tales problemas.

2.4.3. Análisis de la Legislación Ordinaria con la Materia Agraria

En ausencia de normas aplicables en materia agraria, en Panamá, las reglas las encontramos en la legislación civil.

2.4.3.1. Legislación Civil

a. Código Civil.

El Código Civil es el instrumento legal de donde se han desprendido diversas figuras o institutos jurídicos de varias ramas del derecho y cuerpos normativos, dentro de las cuales está el Derecho Agrario y la Legislación Agraria.

El Código Civil Panameño contiene en su libro segundo el tema de la propiedad, su dominio, posesión, uso y goce.

En tal sentido, el artículo 337 señala que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

El concepto de un derecho propietario privado absoluto y sagrado, donde el principio de la función no existía y cuando aparece en la normativa constitucional y agraria, era un principio que imponía límites externos a la propiedad, y no en razón de su naturaleza. Por otra parte, la posesión sobre la propiedad era y ha sido una posesión civil frente al instituto de la posesión agraria.

Todo ese punto de vista de la propiedad ha generado una cultura donde la propiedad ha estado inmersa en criterio antieconómico, abuso del derecho, destrucción de recurso natural, cultura de potrero, criterio de ruralidad de la actividad agraria etc. Es decir, no se ha incorporado un punto de vista donde el derecho agrario redimensiona la propiedad y la coloca en la perspectiva del desarrollo.

Como quiera que la inclinación parte, entre otros factores, por la preponderancia de la economía de servicios y comercial, por los altos índices de concentración de la tierra y finalmente, por una atrasada doctrina jurídica sobre estas situaciones.

“La inexistencia de una ley agraria sustantiva que establezca un régimen de propiedad agraria, distinguiéndola de la propiedad civil y mercantil, trae como consecuencia que en la interpretación, aplicación e integración de la ley en materia agraria se recurra a la supletoriedad y aplicación por analogía del Derecho Común a dicha materia”.¹²

En tal sentido, los institutos civiles de propiedad, posesión, tenencia, uso, usucapión, copropiedad, servidumbre, arrendamiento, prenda agraria, sucesión hereditaria, comunidad de tierras, titulación y registro, quiebra de empresas agrícolas o forestales, etc. se aplican a situaciones, sujetos, procesos y

¹² Roldán Ortega, Roque. Alternativas Legales Viables para la Legalización en la Tenencia de la Tierra de la Población Indígena. Septiembre 1994.

procedimientos que por su naturaleza y características sociales vinculadas a la producción agropecuaria o forestal, son propios del régimen agrario y deberían ser regulados por el Derecho Agrario.

Existe un conjunto de fenómenos y hechos jurídicos, que son valorados y resueltos en la sede civil, desnaturalizando toda la temática agraria y profundizando las deficiencias de la Ley 37 de 1962.

Estos casos son llevados a los procedimientos civiles donde lo único importante es la titularidad formal o registral sin consideraciones a la propiedad y su función social. De igual forma, procedimientos administrativos de policía intervienen en la problemática agraria, agravando más el conflicto.

Estos procesos civiles de oposición son largos, costosos y con criterios doctrinales desvinculados del derecho agrario y ambiental que requieren una urgente respuesta de la jurisdicción especializada agraria y ambiental, ya que es lo que se discute con instituto de Derecho Agrario (posesión Agraria, Contrato de Arrendamiento Agrario, Servidumbres Agrarias)

El Código Civil, en consecuencia, es el cuerpo legal fundante, complementario y supletorio del régimen agrario y del derecho y la legislación agraria en Panamá. Este cuerpo normativo amerita una reforma integral que actualice y modernice el sistema jurídico nacional en lo que en la materia de derecho común le corresponde.

b. Código Judicial.

Ante la ausencia de normas sustantivas y adjetivas acorde a los procesos agrarios, las figuras jurídicas se encuentran en el Código Judicial para la aplicación de las normas procedimentales, las cuales son aplicadas en los Juzgados Civiles. Entre ellas se mencionan:

- De la Propiedad
- De la Ocupación
- Del Deslinde y Amojonamiento
- De la Comunidad de Bienes

- De la Posesión
- De las Servidumbres
- De la Reivindicación
- De los Derechos Hereditarios (relacionado con herencia de tierra), entre otros.

Estas figuras jurídicas sustantivas, se dividen en tres grandes grupos procesales los cuales son:

Los Procesos Contenciosos: (procesos Ordinarios) el cual se caracteriza por ser un proceso común, por referirse a controversias generales que carecen de un procedimiento especial. Es un proceso tipo, tiene las siguientes fases:

- Demanda
- Contestación
- Etapa de Prueba
- Alegación
- Sentencia
- Impugnación
- Recursos: apelación y sucesiva, casación
- Acciones Incidentales

Procesos Sumarios:

Los cuales tienen o poseen la característica de sumarísimo, quienes también tienen su trámite regulado en el Código Judicial, tal cual lo establece el artículo 1346, entre ellos:

- Demanda y presentación de pruebas
- Traslado
- Admisión y práctica de pruebas
- Alegatos
- Sentencia.

Procesos No Contenciosos:

Según Jorge Fábrega y Carlos Cuestas en el Suplemento Del Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal, Editorial Jurídica, Panamá, Panamá 2007, pág. 323, señala:

“Los Procesos No Contenciosos son conocidos como Jurisdicción Voluntaria, en donde no existe propiamente controversia.”

No obstante, estos tipos de procesos no se exigen que una vez tramitados puedan convertirse o transformarse en contenciosos. Por ejemplo:

Los Procesos de Deslinde y Amojonamiento, los cuales el Código Judicial los ubica dentro de los Procesos No Contenciosos regulado en el artículo 1469, que dice:

“Artículo 1469: El propietario pleno, el nudo propietario, el comunero y el usufructuario o poseedor conforme al Código Civil, tiene derecho a solicitar que, con arreglo a las normas substanciales, la finca se deslinde y amojone en todo o en parte.

Si el poseedor lo solicitase, se practicará con arreglo al título de los colindantes y demás antecedentes que pudiere obtenerse.”

El mismo cuerpo de leyes, regula en los artículos subsiguientes su tramitación, no obstante, en el artículo 1475, dice que si alguna de las partes contradijera el deslinde dentro del término de diez días deberá expresar en su demanda, el cual se seguirá en adelante los trámites de la vía ordinaria. (El subrayado es nuestro):

“Artículo 1475: Del acta que señala la línea divisoria se correrá traslado a las partes por quince días. Si en este término ninguno de los interesados objetare el deslinde, el Juez dentro de los cinco días siguientes, dictará sentencia aprobatoria.

Si alguna de las partes contradijera el deslinde, dentro del término de diez días deberá expresar en su demanda cuál es la línea que pretende que se determine como divisoria entre los predios.

En dicho caso de contradicción al deslinde, se abrirá el proceso a prueba por el término de quince días y seguirá de ahí en adelante por los trámites de la vía

ordinaria, teniendo como demandante al contradictor, se tiene demanda al escrito de oposición. Si hubiera más de un contradictor, los escritos de oposición se consideran acumulados, sin que sea obligatorio el nombramiento de un solo apoderado.

En el proceso de deslinde, convertido en ordinario, se puede discutir cuestiones de dominio.”

Otro de los procesos No Contenciosos de los cuales en la práctica, se conocen como contenciosos es la Inspección Ocular sobre Medidas y Linderos, el cual el Código Judicial lo regula en el artículo 1436 que dice:

“Artículo 1436: Cuando los títulos de un predio no expresen su cabida o las dimensiones de su perímetros o cuando expresen cabida o dimensiones distintas a los que realmente tienen o cuando no determinen claramente sus linderos o algunas de ellos, el propietario podrá pedir al Juez competente donde se halle ubicado el predio o su -----parte que practique una inspección ocular para subsanar las omisiones observadas o corregir los errores en los títulos mencionados. En la petición el solicitante expresará la cabida y dimensiones que establece o rectificar los linderos que sostenga corresponden al predio y nombrará perito. No se permitirán variar los linderos claramente descritos en el título o fijado ---o excedente, con la petición acompañará el título defectuoso, un plano del predio y los documentos que demuestren cualquier --- del predio cuya determinación se hubiere hecho ----del Título.”

Ahora bien, ante alguna objeción a esta figura jurídica, el mismo se transformará en un proceso sumario, así lo establece el artículo 1423 del Código Judicial, en su numeral 7, el cual dice:

“Artículo 1423, numeral 7: Si durante el curso del proceso en el momento de notificar la decisión, la persona que tuviere derecho a oponerse lo hiciere, el Juez declarará contencioso el asunto y el mismo se transformará en proceso sumario y la oposición se presentará en forma de demanda, que se tramitará a continuación de lo actuado.”

Ante tales circunstancias, se observa que el proceso No Contenciosos de Deslinde y Amojonamiento, su trámite será por la vía ordinaria, mientras que el proceso de Inspección Ocular Sobre Medidas y Linderos, su trámite será por la vía sumaria.

En consecuencia, los conflictos agrarios no contenciosos siempre que exista objeción su trámite procesal se transformará a contenciosos.

2.4.3.2. Figuras Civiles:

Entre las figuras civiles encontradas en el Código Civil y que son aplicadas en los Juzgados Civiles con la especialidad agraria, tenemos los siguientes:

a. Procesos Sumarios:

Dentro de éstos se puede mencionar, división y venta de bien común, y servidumbre.

a.1. División de Venta y Bien Común:

Se parte de la premisa que ningún copropietario estará obligado a permanecer en la comunidad, así lo establece el artículo 408 del Código Civil.

Razón por la cual la creación divisoria es imprescindible, cada codueño puede pedir en cualquier tiempo, que se divida la cosa común.

Jorge Fábrega, en su libro de Procesos Civil, contempla dos modalidades de división:

- **División Material:** procede cuando se puede partir materialmente los bienes sin que se desvalore por el fraccionamiento. El Juez designa un partidor, señalando un término para que presente un plan. En estos procesos se aplican las normas de la partición de la herencia.
- **División Ad-Valoren:** procede cuando se trata de bienes que no son susceptibles de partición material por su naturaleza o por disposición

legal, en el caso lo que procedería sería la venta. Se somete a subasta pública, previo los trámites legales.¹³

Competencia: se determina por el lugar donde se encuentren los bienes y por el valor.

Naturaleza: es un proceso sumario especial, sin embargo, la parte puede escoger la vía ordinaria.

Características:

- La sentencia que se dicta es de carácter constitutivo, ya que genera una nueva situación que no existía.
- Es un proceso contencioso.
- La demanda es inscribible en el Registro Público, toda vez que se ejercita un derecho real sobre un inmueble o mueble susceptible de registro.
- La sentencia que aprueba la división hace tránsito a cosa juzgada.
- Si un copropietario ha realizado mejoras tiene derecho a que se le reconozcan. El pago debe solicitarse en la demanda o en la contestación.
- La venta se efectúa mediante remate rigiéndose por las reglas comunes. El copropietario puede comparecer como postor.

a.2. Servidumbre: es la denominación de un tipo de derecho real.

La servidumbre como derecho real, es aquella que afecta al dominio de un bien inmueble, limitando algunos de los derechos inherentes a la propiedad y obligando al titular del bien a permitir a uno o más terceros, en virtud de la misma, realizar determinadas actividades.

¹³ Fábrega P., Jorge, PROCESOS CIVILES. Editora Jurídica Panameña, Panamá, 2002.

El artículo 513 del Código Civil, establece que la servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

La mayor parte de los derechos reales (propiedad, usufructo, etc.), se refieren al derecho de una persona sobre una cosa, (El subrayado es nuestro) siendo por ello derechos de configuración positiva. La servidumbre, por el contrario es un derecho de configuración negativa, dado a que se basa en que una persona tiene derecho a que otra, propietaria de un bien, no haga algo con ese bien, o permita que él haga algo. Es por ello una limitación en el derecho de propiedad de otra persona.

En su faceta de derecho real, la servidumbre está adherida a la cosa objeto de la misma. En caso de compraventa, sucesión, donación o cualquier otra forma de traslación de la propiedad, el derecho real sigue vigente y obliga al nuevo propietario.

Es por ello que normalmente se debe inscribir en algún registro de propiedad o catastro, con fines publicitarios.

Dado que es un derecho que surge, sobre todo, en el ámbito rural, entre diferentes fincas, la más característica y extendida es la servidumbre o derecho de paso. Que obliga al titular del bien a permitir el tránsito de personas o cosas por su propiedad, generalmente para acceder a otras fincas.

Sin embargo, la definición es muy flexible y puede existir servidumbre de todo tipo. En España por ejemplo, se han dado casos de servidumbres en Andalucía que permiten el paso de antiguos propietarios a un piso para ver las procesiones de Semana Santa desde el balcón.

Clases de Servidumbres:

- **Continuas o discontinuas:** continuas son aquellas cuyo uso es o puede ser incesante sin la intervención de ningún hecho del hombre. **Discontinuas** son las que se usan intervalos más o menos largos y dependen de los actos del hombre.

- **Aparentes o no aparentes:** aparentes son las que se anuncian y están continuamente a la vista por signos exteriores, que revelan el uso y aprovechamiento de las mismas. No aparentes son las que no presentan indicio alguno exterior de su existencia.
- **Positivas o negativas:** se llaman positiva la servidumbre que impone al dueño del predio sirviente la obligación de dejar hacer alguna cosa o de hacerla por sí mismo y negativa la que prohíbe al dueño del predio sirviente hacer algo que será lícito sin la servidumbre.
- **Legales o voluntarias:** las servidumbres pueden establecerse por la ley o por voluntad de los propietarios.
- El dueño del predio dominante es aquel que tiene el uso en el predio sirviente
- El dueño del predio sirviente es a quien se le hace el gravamen.
- **Modos de Extinción:**
 - Por reunión del predio sirviente con el del predio dominante.
 - Por el no uso durante veinte años.
 - Por renuncia del dueño del predio dominante
 - Por la redención convenida entre el dueño del predio dominante y el del predio sirviente.

b. Procesos Ordinarios:

Dentro de ellos se mencionan los procesos de prescripción y los procesos de oposición a solicitud de adjudicación a título.

b.1. Prescripción Adquisitiva de Dominio:

Es necesario revisar el tema de la posesión, antes de entrar a conocer el tema de la prescripción y es que la posesión es la tenencia material de una cosa con ánimo de señor y dueño; es una situación de hecho protegida por el derecho, que se erige como requisito fundamental para que opere la prescripción adquisitiva. El poseedor se reputa dueño hasta tanto otro no justifique ser tal.

La posesión supone la ausencia de reconocimiento de dominio ajeno y la manifestación quieta, pública, pacífica e ininterrumpida del ánimo de señor y dueño frente a una cosa determinada para que prospere la declaración de pertenencia a favor del poseedor y surja en su patrimonio el derecho de dominio o cualquier otro derecho real. En otras palabras, si la posesión es violenta o clandestina no será efectiva y no podrá en ningún caso conducir a la prescripción. La posesión se opone a la mera tenencia porque esta última implica reconocimiento de dominio ajeno y por ende excluye la presunción de dominio en cabeza de quien no lo tiene.

La posesión regular conduce a la prescripción ordinaria mientras que la posesión irregular a la extraordinaria.

La posesión es presupuesto del modo originario de la prescripción adquisitiva que permite que surja en un patrimonio el derecho de dominio o cualquier otro derecho real, de tal manera que un sujeto de derecho que en un principio no tiene poder jurídico sobre la cosa por no ser su titular, pero que por transcurrir el tiempo ordenado en la ley ostentado la calidad de detentador material de dicha cosa con ánimo de señor y dueño está legitimado para incoar la acción y hacerse al derecho real de dominio convirtiéndolo en dómine de la misma.

Y es que la prescripción es una forma de adquirir una propiedad, por el transcurso del tiempo, cumpliendo con los requisitos como haber poseído el bien, atenerse a la ley, hacerlo de buena fe y cumplir con los plazos indicados.

b.2. Oposición a Solicitud de Adjudicación a Título

Otro de los casos que tramitan en los Juzgados Civiles (especialidad Agraria), y no menos importantes, es el de las oposiciones a las adjudicaciones a títulos, iniciados en PRONAT, o en el Departamento de Adjudicación de tierra en Reforma Agraria, regidos éstos por el artículo 131 del Código Agrario, en donde establece que los mismos serán admisibles en los siguientes casos:

- Cuando el opositor alegare tener derecho posesorio.

- Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él.
- Cuando el opositor alegare título de dominio o arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él.
- Cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente y,
- Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables.

Surge aquí, el conflicto sobre la función social del derecho real y es que en los procesos de oposición se requiere como en todo tipo de proceso que el demandante mediante los predios pruebe o acredite la posesión, es decir, la tenencia y disfrute del bien en forma real y efectiva, sobre el lote de terreno objeto de controversia y que quien solicita la adjudicación no la tiene; y es que para mantener la posesión se necesitan el corpus y el animus, elementos indispensables para acreditar la posesión .

Así como también tener el derecho real de un año para ejercer la posesión sobre la cosa que se reclama.

Estos derechos posesorios que se encuentran en conflictos, pueden tratarse de tierras estatales, en donde la solicitud se presenta en Reforma Agraria; en cambio cuando los conflictos de oposición surgen en los ejidos municipales, las solicitudes son tramitadas en los respectivos municipios. Es decir, que ambos trámites son administrativos.

c. Procesos No Contenciosos: entre ellos podemos mencionar: deslinde y amojonamiento; verificación de medidas y linderos.

c.1. Deslinde y Amojonamiento:

Se entiende por deslinde al acto formal de distinguir los límites de una propiedad, sin distinguir quién es el propietario.

El amojonamiento sirve para plasmar físicamente los límites de la propiedad. La acción de amojonar es una operación posterior y consecuencia del deslinde.

El artículo 396 del Código Civil, establece que todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad con citación de los dueños de los predios colindantes.

En ese mismo orden de ideas el artículo 1469 del Código Judicial, establece:

“Artículo 1469: que el propietario pleno, el nudo propietario, el comunero y el usufructuario o poseedor conforme el Código Civil, tiene derecho a solicitar que, con arreglo a las normas sustanciales, la finca se deslinde y amojone en todo o en parte.

Si el poseedor lo solicitase, se practicará con arreglo al título de los colindantes y demás antecedentes que pudieren obtenerse.”

Competencia: Debe presentarse ante el Juez de Circuito en que esté situado el predio que se trata de deslindar.

Requisitos que deben presentar:

- Título.
- Un certificado del Registro Público en que conste que la inscripción del título está vigente.
- Un plano de la finca, levantado por un agrimensor legalmente autorizado para ejercer su profesión.
- Las demás pruebas en que se funde su derecho.
- Quien no tenga título podrá pedir que el deslinde se practique con base en los títulos del colindante o colindantes.

Deslinde de Terrenos:

El deslinde de terrenos se refiere cuando se fijan los límites de fincas no urbanizadas.

Motivos: Lo que motiva al que presenta la solicitud de deslinde, es la adquisición de herencia y para evitar intrusiones.

Antecedentes a considerar:

- Escritura de compraventa.
- Escrituras de arrendamiento.
- Testimonios de adultos mayores y conocedores del tema.
- Conjeturas (señales del terreno, ejemplo: edad aproximada de los árboles).
- El deslinde judicial ocurre cuando los propietarios no llegan a acuerdo.

c.2. Verificación de Medidas y Linderos:

Ocurre cuando los títulos de un predio no expresen su cabida o las dimensiones de su perímetro o, cuando expresen cabida o, dimensiones distintas a las que realmente tiene o, cuando no determinen a las que realmente tiene o, cuando no determinen claramente sus linderos o algunos de ellos; en este caso el propietario podrá pedir al Juez competente donde se halle ubicado el predio o su mayor parte, que se practique una inspección ocular para subsanar las omisiones observadas o corregir los errores en los títulos mencionados.

Requisitos que se debe acompañar con la solicitud:

Según el artículo 1436 del Código Judicial, se debe adjuntar con la solicitud lo siguiente:

- Debe expresar la cabida y dimensiones que desee establecer o rectificar los linderos que sostenga. Corresponden al predio y nombrará perito.
- Título defectuoso.
- Plano del Predio y los documentos que demuestren cualquier lindero del predio cuya determinación se hubiere hecho independientemente del título.

2.4.4. Legislación Agraria

Al fundarse la Ley 37 de 1962, el Capítulo IV del Código Fiscal, sobre tierras baldías, y los procedimientos de adjudicación de tierras estatales fueron derogados y asignados a la Comisión de Reforma Agraria. En tal sentido, las tierras Estatales Baldías o Patrimoniales, pasaron a Reforma Agraria y salvo excepciones, que las mismas normas establecían.

Luego de crearse el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la Ley 12 del 25 de enero de 1973, se establece una jurisdicción especial conocidas por algunos procedimientos administrativos agrarios, donde no sólo se impulsan las solicitudes de adjudicación, sino que se crea una primera instancia (Dirección Nacional de Reforma Agraria) para conocer de los conflictos agrarios entre ellos adjudicación, restitución, expropiación, definición de linderos y todo aquel asunto vinculado con fines de la Reforma Agraria.

Es importante señalar, que toda la competencia adscrita a la jurisdicción especial, está basada en tierras Estatales Baldías o Patrimoniales, a pesar que en materia de oposición a la adjudicación de tierras baldías, se abrió una puerta ilimitada a la intervención del Código Civil y por ende a cualquier acción civil o por la ley de Reforma Agraria. Es decir, provocó una especie de potestad facultativa en el interesado sobre su opción procesal más conveniente. Tal normativa desconoce la especialidad y la autonomía del Derecho Agrario.

A pesar de este marco jurídico vigente, aún se dan situaciones de conflictos de competencia en el sistema adjudicativo, sin que haya una conclusión final a este medio incongruente.

Por otro lado, en Panamá no existe una legislación sustantiva y adjetiva o procedimental agraria aplicable a los Juzgados Civiles con especialidad Agraria, creados por medio del Acuerdo 217 B entre la Corte Suprema de Justicia y PRONAT, lo que existe es un Código Agrario de tipo sustantivo que regula la tramitación de productividad agrícola y pecuaria y las operaciones industriales de transformación de los productos que se derivan de dichas actividades, como un medio de contribuir al desarrollo integral de la economía, con miras a lograr

una distribución justa y equitativa del ingreso nacional y así como también garantizar los derechos de la propiedad privada de la tierra y el ejercicio de estos derechos, conforme a los principios establecidos en la Constitución Nacional.

Y es que en la Reforma Agraria, Región N° 2, departamento que se encuentra en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, es el lugar donde las personas naturales o jurídicas acuden a iniciar su trámite de titulación de tierra estatal, y esto es así, ya que todo trámite que entra en Reforma Agraria, Región N° 2, pertenece a titulación de tierras del Estado, en donde la persona comparece para hacerla suya mediante la adjudicación.

Esta adjudicación, se da por el mero trámite de solicitud.

No obstante, ante tal solicitud existen oposiciones a esta adjudicación en donde una persona manifiesta tener mayor derecho sobre este terreno solicitado en adjudicación. Esta oposición debe ser formulada por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria, de parte de la persona que se oponga. Así lo regula el artículo 130 del Código Agrario.

El artículo 131 del Código Agrario, establece y regula los supuestos en donde la persona alega tal oposición.

“Artículo: 131. Las oposiciones sólo serán admisibles en los casos siguientes:

1. Cuando el opositor alegare tener derecho de posesión.
2. Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él.
3. Cuando el opositor alegare título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él.
4. Cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituidas a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente; y
5. Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables.”

Si la oposición no se enmarca dentro de los supuestos anteriormente descritos, la oposición no procede y debe ser negada por el Juzgado Civil (especialidad agraria), ya que una vez anunciada la oposición es el Juzgado Civil (agrario) quien tiene que ver si la oposición procede o no.

En el caso de que la oposición proceda, entonces, el Juzgado Civil (agrario) le dará el trámite procesal correspondiente.

Una vez, que el proceso entra al Juzgado Civil (Agrario), se le dará el traslado al opositor (el que anuncia la oposición en Reforma Agraria), para que comparezca al Tribunal y una vez que se notifica personalmente de la providencia que acoge la oposición para que en un término de quince (15) días formalice la demanda de oposición. Estos días son para el opositor considerados días hábiles.

Si el opositor no formaliza la demanda el Tribunal o sea el Juzgado Civil (Agrario) declarará desierta la oposición anunciada y ordenará devolverla a Reforma Agraria, Región N° 2 del M.I.D.A., a fin de que continúe con el trámite legal correspondiente y, si formaliza la demanda, entonces el Juzgado le dará el trámite correspondiente de traslado de la demanda, etapa de pruebas, admisión de pruebas, alegatos, sentencia e impugnación correspondiente.

La tramitación anteriormente descrita se encuentra regulada en el artículo 135 del Código Agrario y Código Judicial.

Cabe resaltar en este punto que, en el Juzgado Civil (Agrario), estos artículos son los que más se utilizan y que tienen utilidad para lo que corresponde a la tramitación con respecto a los procesos de oposición a la adjudicación de tierras anunciadas en Reforma Agraria.

2.4.5. Derecho Civil, Derecho Agrario y Ambiental: Necesidad de su Delimitación

Desde el punto de vista teórico y con fundamento en la doctrina extranjera del Derecho Agrario, resulta en la actualidad fácil distinguir los institutos agrarios

de los civiles; sin embargo, para el ordenamiento jurídico vigente, tal distinción y delimitación es una tarea interpretativa profundamente compleja.

La ausencia de una Doctrina Jusagrarista nacional y la existencia de una legislación en esta materia altamente casuística y dispersa, da lugar a que los institutos y figuras jurídico – agrarias tengan un estrecho margen para su desarrollo a partir de la concepción sobre la propiedad y el régimen agrario establecido en la Constitución de la República.

En la Ley Fundamental panameña “se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la Ley”; obviando el concepto de función social de la propiedad recogido en las diversas constituciones modernas de muchos países.

La legislación ordinaria en consecuencia, no incluye el concepto de lo agrario en figuras como la propiedad, la posesión, el arrendamiento y la empresa, más bien, se reduce a los institutos jurídicos civiles y mercantiles; los cuales son legales y doctrinariamente están sometidos a una interpretación en extremo, relativa a la protección de la propiedad privada individual; no obstante, lo improductivo que puede resultar la propiedad sobre la tierra, especialmente, cuando se trata de latifundios en un país urgido de oportunidades de trabajo y producción intensivas.

“Esta situación pone al país al margen de las tendencias agraristas en América Latina, en donde la materia agraria se desarrolla bajo el principio de la función social de la propiedad en el campo y se fundamenta en el hecho de que los bienes agrarios por su naturaleza de bienes productivos deben ser adecuadamente explotados. La propiedad pasa a definirse como activa y la producción o productividad de la tierra se impulsan mediante los siguientes requisitos: el deber de cultivo de todas aquellas fincas rústicas con capacidad productiva, el deber de cultivo o conducción directa de la empresa agraria, la prioridad de uso agrícola o forestal de la tierra cultivable y los criterios de eficiencia y racionalidad. Con ello se busca superar la idea de la propiedad

privada concebida como mercancía convertida en capital productor de renta, tendiente a la mera especulación”.¹⁴

El principio de función social de la propiedad, exclusivamente de la propiedad agraria, ha sido introducido en los ordenamientos jurídicos de los distintos países de América Latina, a partir de la Constitución Mexicana de 1917; luego se ha contemplado en las siguientes leyes: Ley 3464 de Bolivia; Código Agrario de Panamá (1962); Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica; Ley 17.716 de Perú, de 1969; Constitución Política de Panamá; Constitución Política de Nicaragua; y otras.

En materia ambiental no se encuentra relación con el Derecho Civil más que con las mismas figuras del Derecho Agrario, por lo tanto muchos de los elementos analizados en relación al Derecho Agrario son aplicables a lo ambiental, sin embargo, aquí la relación y el entrelazamiento es más lejano. No se encuentra en los Juzgados Civiles la aplicación al Código de Recursos Naturales y Legislación Ambiental.

2.4.6. Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derecho Agrario y Ambiental: Necesidad de su Delimitación

La relación Derecho Penal y Derecho Agrario se da, básicamente, a través de los delitos de usurpación, allanamiento de una propiedad, daños y perjuicios y los delitos derivados de actividades agroforestales. Por lo demás, en cuanto a contenido, ambas disciplinas están muy bien definidas. Es en cuanto a los órganos y los procedimientos para dirimir conflictos en donde se recurre a la vía penal para buscarle solución a conflictos agrarios, que por lo mismo tienen un alto contenido histórico, social y cultural.

El Derecho Administrativo sí está íntimamente relacionado con el Derecho Agrario, dado que la política agraria y el Desarrollo Agrario en el país se promueven a través de instituciones administrativas, por lo que los

¹⁴ Carozza, Antonio, Ricardo Zeledón Zeledón. Teoría General e Institutos de Derecho Agrario. Págs. 185-201. Editorial Astrea. Argentina 1990

procedimientos de acceso a la tierra, adjudicación y solución de conflictos derivadas de estas acciones se tramitan por la vía administrativa. Situación que en condiciones de ética y de voluntad política, ayuda a que los procedimientos agrarios sean ágiles, sencillos y menos costosos.

Las resoluciones administrativas, que emite el director del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, son susceptibles de recursos ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, así lo regula el artículo 97 numeral 3 del Código Judicial.

En relación al derecho ambiental, el vínculo con el Derecho Administrativo y el Derecho Penal son de tal magnitud que en la práctica forense y en la opinión de muchos profesionales del derecho, la materia ambiental está regida por normas administrativas y por normas penales. Es decir, la política y las acciones ambientales las desarrollan instituciones administrativas y los actos ilícitos en contra del ambiente los conocen y sancionan órganos e instancias de naturaleza penal. En ese orden de ideas se hace absolutamente imprescindible crear la institucionalidad ambiental (ministerios, entidades autónomas y órganos jurisdiccionales) y poner en vigencia un cuerpo normativo sustantivo y uno procesal que delimite claramente la materia ambiental.

En conclusión, para encontrar soluciones integrales y garantizar la funcionalidad de las instituciones agrarias y ambientales se hace necesario delimitar claramente sus principios, características, objetos, métodos y procesos, creando los cuerpos normativos adecuados que sistematicen y fortalezcan lo agrario y lo ambiental frente a otras materias.

2.4.7. Institutos Actuales y Necesidad de Delimitación

2.4.7.1. Reforma Agraria

Desde el 21 de septiembre de 1962, Panamá cuenta con la Ley 37 “por la cual se aprueba el Código Agrario”, Ley que no desarrolla en su totalidad la materia agraria, y en su aplicación, la generalidad de las veces lo ha sido para

cumplir uno de sus objetivos fundamentales, esto es, la de Reforma Agraria y la abolición del acaparamiento de tierra inculca u ociosa con fines especulativo objetivos estos, que en la práctica se ven frustrados desde el momento en que los hombres del campo se ven precisados a vender las tierras adjudicadas, por la falta de recurso para desarrollar la actividad agraria.

La falta de una regulación agraria moderna, sistematizada y cónsona con los principios y postulados del derecho agrario, permitió que en todo el territorio nacional los conflictos generados con ocasión a esta actividad, así como de las actividades conexas, fueran dilucidados por la jurisdicción civil ordinaria, jueces no especializados en la rama agraria, y por lo tanto con una visión eminentemente civilista.

Pasado 47 años de creada la Ley 37 de 1962 o Ley de Reforma Agraria, si bien queda aún pendiente nuevas tareas de adjudicación en áreas rurales por parte de La Dirección Nacional de Reforma Agraria, debemos destacar el gran abismo en materia doctrinal y científica del desarrollo del Derecho Agrario.

Las exigencias creadas por el desarrollo de una economía global, caracterizada por una mayor eficiencia y competitividad en los mercados nacionales e internacionales; la inseguridad jurídica en la posesión de las tierras destinadas a las actividades agraria; el poco desarrollo en nuestro país de una sana cultura agraria y agroambiental, en donde a la par de las actividades propias de este sector, se vele por la preservación de los recursos naturales. La fertilidad de los suelos, y el medio ambiente, ha llevado a número importante de juristas panameños a la toma de conciencia, de la importancia que tiene este sector, en donde los principales actores no siempre han encontrado una correcta y eficiente tutela jurídica.

En tal sentido, se ha venido realizando esfuerzos importantes por dotar al país, de una normativa agraria y agroambiental moderna, así como el examen de nuevos institutos agrarios que correspondan a la demanda no sólo del mercado, ni de los derechos del consumidor, sino también, de la justicia agraria.

2.4.7.2. Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT)

El estado panameño ha tomado conciencia de la problemática agraria, porque ha implementado decretos con este fin, como es: el Decreto Ejecutivo N°34 de 31 de agosto de 1998, por medio del cual se establece el diseño de PRONAT, su estructura y las instancias participantes, el mismo que fue modificado mediante Decreto Ejecutivo N° 12 del 5 de abril de 1995. De igual forma, se crea el Decreto Ejecutivo N° 124 de septiembre de 2001, que establece la estructura de PRONAT y se designan algunas funciones.

Se creó el programa, con el sentido de establecer la estructura organizativa del programa, cuyo diseño está basado en los principios rectores de integridad, economía, equidad, transparencia, eficiencia, sostenibilidad y garantía de la tenencia de la tierra.

El objetivo es mejorar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, aumentar el uso de los servicios de administración de tierras por los interesados en las áreas rurales y urbanas y proteger los recursos naturales.

Las entidades que ejecutan el Programa son las siguientes: Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales; Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Dirección de Reforma Agraria; Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Dirección de Políticas Indígenas y Gobierno Locales; Ministerio de Obras Públicas, a través del Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia; Autoridad Nacional del Ambiente, a través de la Dirección de Patrimonio Natural y El Registro Público de Panamá.

PRONAT está integrada por un Consejo Superior (CS), compuesto por el Viceministro de Finanzas quien lo preside y es su Coordinador General, el Viceministro de Desarrollo Agropecuario, el Viceministro de Gobierno y Justicia, el Viceministro de Obras Públicas, el Registro Público y el Sub-Administrador General de la Autoridad del Ambiente.

También tiene dentro de su estructura organizativa un Comité Técnico Operativo (CTO), el cual es responsable de la ejecución técnica operativa del Programa Nacional de Administración de Tierras y promoverá los mecanismos de co-gestión entre las instituciones ejecutoras.

Una Unidad Coordinadora de Programa del Proyecto (UCP) la misma es la coordinadora de los proyectos, es decir, es la encargada de coordinar los proyectos ejecutados a través del Programa Nacional de Administración de Tierras, integrada por un Director y un equipo de consultores nacionales.

Dentro del Programa Nacional de Administración de Tierras, también existe la Unidad Técnica Operativa, esta unidad es la que se encarga de facilitar la producción masiva que implica la regularización sistemática que llevará adelante cada una de las instituciones ejecutoras, a través de las unidades designadas según sus competencias legales.

Se encuentra en la estructura del PRONAT, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), como el foro permanente de participación y consulta, el cual analizará los avances en la ejecución del Programa.

Es importante señalar que las personas que integran este Consejo Consultivo tienen que ser aquellas que representan a las organizaciones que desarrollan actividades directamente relacionadas con el tema de administración de tierras y la conservación de los recursos naturales.

El Programa en mención está agregado al Ministerio de Economía y Finanzas.

En el campo de la administración de justicia, el Convenio suscrito entre el Órgano Judicial y el Ministerio de Economía y Finanzas, institución ejecutora del Programa Nacional de Administración de Tierras, con el que se propició la creación de tres (3) Juzgados de Circuito Civil para atender de manera exclusiva los conflictos relacionados con tierras, si bien ajustado a las áreas de ejecución del Programa Nacional de Administración de Tierras.

No obstante, la naturaleza civil de estos Juzgados, el atribuírseles competencia exclusiva para el conocimiento de estos conflictos, permitió la

adquisición de experiencias, y por ende de resultados altamente satisfactorios, que han hechos más patente la necesidad de la creación de una jurisdicción especial agraria y agroambiental, que conozcan de manera privativa de las materias propias de estas disciplinas.

En el período de 2000 a 2005, las barreras, tropiezos e intereses económicos y políticos en la dirección de favorecer o desfavorecer el proyecto de jurisdicción agraria, fueron suficientes para impedir su aprobación parlamentaria. Sin embargo, en año 2005, el Programa Nacional de Administración de Tierras y la Corte Suprema de Justicia, desempolvan el proyecto original, lo someten a una revisión importante y presentan una nueva propuesta, esta vez legitimada por el compromiso de la Corte Suprema de Justicia. Por parte, la comisión especial de la Corte Suprema de Justicia consideró que se avanzará en una propuesta de ley sustantiva, lo que impulsa la realización de una consultoría en esa dirección.

El horizonte anterior llevó al Programa Nacional de Administración de Tierras, al Órgano Judicial, y a la Dirección Nacional de La Reforma Agraria, a realizar consultas que dieron por resultados la conformación de dos comisiones para la elaboración de un anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Agraria y Ambiental.

A una de las comisiones, se le encomendó la elaboración de las normas de procedimientos, en tanto que a la otra, le fue encargada la elaboración de las normas sustantivas.

Luego de elaborar el documento base como estructura preliminar de un nuevo código agrario panameño, arribaron a una propuesta de ley sustantiva y procesal, que permite tener un instrumento de trabajo para perfeccionarlo y que se avance hacia su aprobación por la Asamblea Nacional de Panamá, ya sea de manera global o de forma parcial por etapas. En ese trabajo, están presentes los aportes preclaros de los operadores del derecho de la comisión especial de la Corte Suprema de Justicia, así como las reflexiones de juristas y consultores del Programa Nacional de Administración de Tierras e independientes.

2.4.7.3. Proyecto de Ley 022-09

En la elaboración del marco regulatorio es importante señalar, que los insumos de esta propuesta corresponden a las reflexiones, ideas y respuestas de los Talleres Agrarios realizados en diversos lugares del país, y donde productores, funcionarios del sector público agrario y agroambiental, organizaciones no gubernamentales, magistrados y jueces del Órgano Judicial, así como académicos en un gran debate constructivo, aportaron un universo de problemas, líneas de solución y necesidades, que sirven de base para la elaboración del Código Agrario, como parte de la modernización de la agricultura y el ordenamiento territorial del país.

En tal sentido, el proyecto de ley arriba señalado supera la debilidad de la Ley 37 de 1962, Ley de Reforma Agraria que no estableció la parte procesal especial o jurisdicción especializada.

Como quiera que han transcurrido 47 años de haberse creado la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, por la cual se aprobó el Código Agrario que hoy está vigente, es obligatorio recalcar como se ha mencionado anteriormente, el gran abismo en materia doctrinal y científica en el que se sitúa el desarrollo del Derecho Agrario en este país. En virtud de lo anterior, se han venido realizando valiosos esfuerzos por otorgar a esta República, una normativa agraria moderna, así como la incorporación de nuevos institutos agrarios, cónsonos con la realidad social.

El Proyecto Legislativo es un compendio de normas sustantivas y adjetivas sustentadas en los valores de la paz y el desarrollo como expresión del Derecho Agrario, transformando esta sensible rama del derecho. Para el país, es una herramienta jurídica garante de la productividad, de la agricultura competitiva de grupo, de reinventar la capacidad de la empresa familiar agraria de los campesinos y pequeños productores, así como de nuevas formas contractuales, que aseguren en el mercado internacional los beneficios de la labor de los productores nacionales.

El proyecto de Ley, se sustenta en principios doctrinales basados en el desarrollo de un ciclo biológico vegetal o animal, ligado directo o indirectamente al disfrute de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos vegetales o animales destinados al consumo directo, sea como tales o bien previa una o múltiples transformaciones, incorporándose el aspecto de las actividades ligadas de transformación, transporte y comercialización de bienes agrarios, permitiendo sustraer del ámbito del derecho industrial.

Toda esta plataforma doctrinal unida al trabajo académico y jurisprudencial presentado por los integrantes de la Comisión Codificadora ad-hoc, que para tales efectos se conformó a iniciativa del Órgano Judicial y del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), permite entrar en el tejido científico de un nuevo Derecho Agrario Panameño. Se colige que el contenido de la propuesta de Ley fue elaborado considerando las reflexiones, ideas y líneas de solución que en un gran debate constructivo generaron productores, servidores del sector público agrario y agroambiental, organizaciones no gubernamentales y catedráticos.

La Ley de Reforma Agraria, ha jugado un papel importante en la política adjudicataria, no menos cierto es que la evolución de los mercados, de las actividades empresariales agraria, de los agros negocios, así, como los recursos naturales para la producción y su interrelación con el ambiente, resultan aspectos vitales, que deben ser regulados.

De acuerdo a todas estas nuevas realidades, el proyecto de ley que se encuentra en el Parlamento Panameño lo rescata, y en consecuencia, las coloca en un escenario de producción agraria, globalización, seguridad alimentaria y justicia social.

Con relación a la figura de la posesión, la misma ha sido distorsionada en aras de la especulación y el acaparamiento, de manera que esta nueva normativa agraria aportará no sólo la seguridad jurídica, sino el desarrollo del

sector agropecuario y las relaciones de equidad y derechos humanos en el campo, que tanto demandan los productores panameños.

Los Tribunales Agrarios, en el presente proyecto de Ley, llamados a interpretar y aplicar la nueva normativa agraria, generarán una situación de igualdad real en el ámbito rural, de oportunidades eficientes para los empresarios agrarios, así como una reafirmación de nuestras capacidades para la soberanía alimentaria.

2.5. JURISDICCIÓN, COMPETENCIA EN PROCESO AGRARIO

2.5.1. Antecedentes

La Constitución Política de la República, en el artículo 128 establece la jurisdicción agraria señalando que la ley determinará la organización y funciones de sus tribunales.

Es importante señalar que esta norma constitucional no ha sufrido la reglamentación legal y los Tribunales agrarios no han sido organizados aún en nuestro derecho positivo. Tristemente, tal avance jurisdiccional no se ha concretado en el país y se ha quedado con una Ley de Reforma Agraria de 1962 y con procedimientos administrativos muy marcados por coyunturas políticas, así como procesos agrarios ventilados en sede civil y por ende distorsionando su naturaleza del derecho Agrario.

2.5.2. Jurisdicción y Competencia

2.5.2.1. Definiciones y Diferenciación

Existe una amplia discusión terminológica sobre el uso de los términos jurisdicción y competencia. Varios autores y en muchos países se les utiliza como sinónimos; en otros se les utiliza con diferente significado, pero al referirse a la jurisdicción la clasifican en ordinaria y privativa, las que a la vez la subdividen en tantas jurisdicciones como materias jurídicas existentes. Así por

ejemplo, en Costa Rica están establecidas la jurisdicción agraria y ambiental, la jurisdicción civil, la jurisdicción penal la jurisdicción laboral, la jurisdicción contencioso – administrativa, la jurisdicción constitucional, etc.

En realidad es considerado que los conceptos jurisdicción y competencia por razones técnicas y hasta idiomáticas son diferentes y deben utilizarse en forma diferenciada en los sistemas jurídicos, de ahí que para ilustrar este planteamiento se citan las siguientes definiciones de ambos conceptos:

Jurisdicción:

Concepto. La palabra jurisdicción se deriva de la voz latina “jurisdictio” que significa decir o declarar el derecho. Pero en sentido estricto, por jurisdicción debe entenderse la función pública de administrar justicia, que es encomendada, principalmente, en forma exclusiva, a uno de los órganos del Estado, El Órgano Judicial, el cual tiene como misión fundamental la declaración y realización del derecho mediante la actuación de la ley a los casos concretos.

Otros conceptos de Jurisdicción son:

- Es la facultad estatal y exclusiva de administrar justicia, especializadamente, por los juzgados y tribunales, órganos creados para esta función.
- “la naturaleza de la función jurisdiccional está considerada como la facultad que tiene el Estado para administrar justicia por medio de los órganos jurisdiccionales instituidos para el efecto”.
- Es una función pública estatal, por medio de la cual se le otorga a ciertos órganos jurisdiccionales la potestad para juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.

La jurisdicción tal como lo señala Carnelutti, se considera como la justa composición de los litigios. Estos litigios o conflictos de intereses regulados por el derecho y resueltos conforme al derecho, son la expresión de un universo

donde la autoridad, expresa el poder del Estado, un poder jurisdiccional que es garantía. Es entendido que tales potestades de la jurisdicción trasciende el plan formal y coloca al Juez no en un mero aplicador de la norma, sino debe orientarse a una interpretación evolutiva, material y sistemática del derecho, capaz de permitir a la norma, adecuarse al desarrollo histórico de las condiciones políticas, económicas y técnicas de la sociedad.

Competencia:

- Es la porción de jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional.
- Es la cualidad, idoneidad o aptitud que son propias de los jueces; dan incumbencia y establecen obligaciones para conocer de un juicio o una causa, de acuerdo a la naturaleza de los asuntos, o sea que se trata de una facultad.
- Es el poder jurisdiccional atribuido a cada juez o a un grupo de éstos sobre determinadas materias, territorios o personas. (Ramiro Podeti).

La Ley procesal mediante las normas sobre Jurisdicción reglamenta su ejercicio para distribuirla en distintos despachos judiciales (la competencia).

De acuerdo a los artículos 227 y 233 del Código Judicial, dispone:

“Artículo 227: Jurisdicción es la facultad de administrar justicia.”

“Artículo 233: Competencia en lo judicial es la facultad de administrar justicia en determinada causas.”

Entre la jurisdicción y la competencia hay una relación de género a especie.

Según Liebman, la competencia es el límite de la jurisdicción asignada en ejercicio a cada órgano, o sea “medida de la jurisdicción”, o como expresaba Mattiolo, “en la medida que la jurisdicción se divide entre las diversas autoridades judiciales”.

De lo antes expuesto, la jurisdicción plantea la capacidad de entender la competencia como una medida de la jurisdicción, es decir, las materias que pueden ser conocidas por ese órgano jurisdiccional. En tal sentido, la competencia no sólo se nos presenta como un mero problema procesal sino como señala el Autor Ricardo Zeledón en su obra Determinación del Objeto y el Método del Derecho Agrario... el tema puede tener connotaciones aún más complejas, dentro de éstas, la de definir dentro de una competencia dada qué entra y qué no entra dentro de ella, es decir, cuál es su verdadero contenido y en síntesis su objeto mismo, donde la problemática de la competencia es también sustancial.

Un Juez es competente para un asunto cuando le corresponde su conocimiento por la materia, por el valor, por las personas que intervienen, por las funciones que va a desempeñar, por el lugar en donde está radicado y en consideración a la conexión de pretensiones. La competencia se ejerce a través de la Corte Suprema, Tribunales Superiores, Juzgados de Circuito, Tribunales de Apelación y Consulta y Juzgados Municipales.

Por ello, si bien el objeto del Derecho Agrario en América Latina es en la actividad agraria, atravesada por la teoría biológica de la agrariedad, ha sido precisamente el autor Zeledón, quien identificando el carácter de la actividad agraria y su ciclo biológico vegetal y animal ha partido de la competencia agraria asignada a los Tribunales Agrarios a través de la Ley de Jurisdicción Agraria, para avanzar en un proceso jurídico que tutele al mundo campesino, a los pequeños y medianos productores, así como a los actores de la producción agraria nacional y por ende aproximada a la justicia social.

2.5.3. Jurisdicción, Competencia y Procesos Agrarios, Según el Acuerdo 217-B.

Dada la implementación del proyecto PRONAT, se da una titulación masiva en el país, pero también se originaron conflictos agrarios, que da como resultado que se suscriba un acuerdo entre la Corte Suprema de Justicia y

PRONAT, en donde la Corte proporcionará el personal necesario y apto para resolver los conflictos que se estaban suscitando en campo y PRONAT (Programa Nacional de Administración de Tierras) facilitaría el financiamiento del mismo.

Como se ha mencionado anteriormente, fue el acuerdo N° 217 – B, el que creó los Juzgado Civiles con la especialidad agraria. La jurisdicción y competencia de estos Tribunales son:

2.5.3.1. Jurisdicción

Con la creación de los tres Juzgados Civiles (en Herrera, Chiriquí y Veraguas) y, posteriormente, se crea el Juzgado en la provincia de Bocas del Toro, se le atribuye a ellos el conocimiento de los procesos civiles agrarios.

Entiéndase por la Jurisdicción la facultad de administrar justicia (artículo 228 del Código Judicial).

Jorge Fábrega y Carlos Cuestas, en su libro suplemento del Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal, Editora Jurídica Panameña, 2007, define la Jurisdicción Ordinaria como *“la que conoce de todos los procesos, excepto aquellas controversias que la ley atribuye expresamente, a órganos especiales.”*

La Jurisdicción es una potestad derivada de la soberanía popular como expresamente reconoce el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuando establece:

“Artículo 2: El poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.”

El Estado tiene el monopolio de la jurisdicción y es el Estado quien determina a que Órganos se les atribuye la jurisdicción y así resulta del citado artículo 2 de la Constitución Política antes citado, pero también de los artículos 32 que indica que nadie será juzgado sino por autoridad competente. Y el

artículo 199 dice que el Órgano Judicial está constituida por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca.

Esta potestad jurisdiccional comprende tanto el juzgar como el ejecutar lo juzgado, es una e indivisible pero se administra por los distintos órganos jurisdiccionales a los que alude el siguiente artículo 199 de la Constitución Política de la República y el artículo 3 del Código Judicial, órganos que son todos y cada uno de ellos detentadores del poder judicial con absolutamente dependencia y sin más sumisión por parte de las inferiores de la que resulta de su deber de acatar y cumplir las decisiones que dictan sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos. Esto lo establece el artículo 207 de la Constitución Política de la República y el artículo 2 del Código Judicial.

Además, ese carácter exclusivo significa que la jurisdicción no puede desligarse de otros órganos o poderes.

Se le brinda el principio del debido proceso al que acciona o demanda en un Tribunal Civil, cuando en el artículo 231 del Código Judicial se establece que toda persona tiene libre acceso a los tribunales de justicia para pretender la tutela de los derechos reconocidos por las leyes. Tal tutela no podrá ser limitada, sino con arreglo a las disposiciones expresa de la Ley.

2.5.3.2. Competencia

Los Juzgados Civiles creados con el acuerdo 217- B, tienen la especialidad que conocen todos los procesos agrarios que se susciten, no obstante, se hace necesario dar a conocer lo siguiente:

Con respecto al Juzgado Segundo Civil de Herrera: Dada las investigaciones realizadas, Herrera es una provincia pequeña comparada con otras provincias del país, en donde se encuentra en casi en su totalidad titulada, por lo tanto este Juzgado se caracteriza por tener escasos procesos civiles. (Ver diagrama).

Con respecto al Juzgado Noveno Civil de Chiriquí, este Tribunal sólo conoce procesos ordinarios de oposición que lleguen de Reforma Agraria y PRONAT, por lo tanto refleja poca cantidad de expedientes.

Con respecto al Juzgado Tercero Civil de Veraguas, este tiene características especiales las cuales pasaremos a detallar.

Veraguas es una provincia que tiene costas en ambos mares, los cuales están en trámite de titulaciones.

Con el programa, las personas están adquiriendo su título de propiedad, por lo que existe una gran demanda de titulación, tanto en PRONAT como en el departamento de Reforma Agraria, a través del método convencional.

Además, los Jueces de Circuito Civiles de la provincia de Veraguas, suscribieron el acuerdo de fecha 9 de enero de 2004, en donde le atribuyen competencia al Juzgado Tercero Civil (Agrario) de Veraguas, de lo siguiente: le serán adjudicados exclusivamente los procesos de Oposición a Título Nacional, así como los procesos ordinarios o de cualquier otra naturaleza que verse sobre posesión sobre tierras nacionales, es decir, aquellos que provengan de la Dirección de Reforma Agraria o cualquier controversia que gire en torno a tierras estatales y todo lo que tiene que ver con asuntos de tierras estatales y no estatales y con título inscrito en el Registro Público.

Todas las medidas cautelares y de aseguramiento de pruebas que guarden relación con los procesos arriba señalados.

De acuerdo a lo anterior, la provincia de Veraguas, según las entradas refleja que tiene un mayor ingreso de expedientes que los demás Tribunales Civiles, creados con el acuerdo N° 217 – B.

Con respecto al Juzgado Segundo del Circuito Civil de Bocas del Toro, igual tiene un número reducido de procesos en comparación con la provincia de Veraguas.

2.5.4. Inexistencia de la Jurisdicción, Competencia y Proceso Agrario y Ambiental en Panamá.

Consideraciones Generales:

Como se ha visto, la Constitución de la República y ley del Código Judicial regulan que la jurisdicción es única y que para su ejercicio se distribuye en los distintos órganos jurisdiccionales de distinta jerarquía. La competencia y sus distintas clases (materia, territorial, funcional) es distribuida por la Corte Suprema de Justicia a los órganos jurisdiccionales que la ley establezca.

En el lenguaje común y en la doctrina se designa a las competencias por razón de la materia como “jurisdicciones”, así tenemos la civil, laboral, penal, contencioso – administrativa y otros. No existe la agraria ni la ambiental, la misma es conocida por los órganos jurisdiccionales civiles y penales, y por órganos administrativos.

2.5.4.1. Causas de la Inexistencia de la Jurisdicción, Competencia y Procesos Agrarios y Ambientales:

Como ya se vio en la parte histórica de la investigación, la conformación de los conflictos agrarios y ambientales y el proceso histórico de exclusión y marginación llevado adelante en nuestro país, ha afectado significativamente el desarrollo del sistema jurídico, a tal punto que es a partir de la Ley 37 de 1962, el capítulo IV del Código Fiscal que establece sobre las tierras baldías, y los procedimientos de adjudicación de tierras estatales fueron derogados y asignados a la Comisión de Reforma Agraria, salvo las excepciones, que las mismas normas establecieron.

El procedimiento de adjudicación se verifica ante la Comisión de Reforma Agraria (luego Dirección Nacional de Reforma Agraria).

Luego de crearse el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Ley 12 de 25 de enero de 1973) se establece una jurisdicción especial (llamado por algunos procedimientos administrativos agrarios) donde no sólo se impulsan las

solicitudes de adjudicación, sino se crea una primera instancia (Dirección Nacional de Reforma Agraria), para conocer de los conflictos agrarios (adjudicaciones, restituciones, expropiaciones, definición de linderos y todo aquel asunto vinculado con fines de la Reforma Agraria).

Por otra parte, todo parece indicar, que los asuntos relacionados con fondos privados debe ser competencia de la jurisdicción civil, sin embargo, el Decreto N° 81 del 7 de septiembre de 1973, establece en su artículo segundo;

Artículo Segundo: Las controversias relativas al uso y explotación de tierras nacionales, ya sean baldías o patrimoniales; así como las que se susciten entre propietarios y precaristas en tierras privadas, serán substanciadas a nivel, bajo la inmediata responsabilidad del Director de la región, quién queda autorizado para emitir la resoluciones de nueva tramitación y adopción de todas las medidas que deban tomarse con urgencia para evitar cualquier situación que pueda acarrear perjuicio a las partes o al público en general. Una vez substanciado el negocio se remitirá a la Dirección Nacional de Reforma Agraria a fin de que esta adopte la decisión final la cual podrá ser recurrida ante ese despacho (recurso de reconsideración) o en apelación (recurso de apelación) ante el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Tal Decreto y norma respectiva para ubicar el fuero de atracción de la propiedad en el marco jurídico agrario y no al revés. No obstante, en la práctica, los temas de tierras privadas son exclusividad de la jurisdicción civil y los funcionarios de Reforma Agraria se auto excluyen de tales procesos.

Al igual que el pensamiento político e ideológico plural estuvo proscrito desde la conquista, el análisis científico social también sufrió el embate de los sectores dominantes sumergidos en el atraso político e intelectual, por esas razones, a pesar de contar con legislación agraria y ambiental, no se ha desarrollado doctrina ni se ha hecho análisis suficiente para desarrollar el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental, sino hasta finales de los años 70 que

esta jurisdicción especial de Panamá, fue estudiada para futuras reformas, sin embargo, no hubo la voluntad política para responder congruentemente con los desafíos de la Propiedad, el Ambiente y el Desarrollo.

A principio del mes de diciembre de 1998, en el Congreso de Jurisdicción Agraria y Ambiental, celebrado en Panamá, las Asociaciones Campesinas han planteado el tema de la Jurisdicción Agraria y organizado, junto al Centro de Asistencia Legal Popular.

Por otro lado, al estado represivo y garantizador de los intereses de los sectores dominantes no le ha interesado que el sistema de administración de justicia funcione de una manera expedita, transparente y equitativa; mucho menos crear los órganos especializados que se dediquen a materias de alto contenido social y tutelares de los sectores dominados, marginados y excluidos de la nación.

Es hasta el Proyecto de Ley 022-09, en donde se llama la atención por fortalecer el ámbito de lo que podríamos denominar “la administración de justicia de naturaleza social”.

Estas son algunas de las causas generales por las que aún no existen órganos especializados para administrar justicia en materia agraria y ambiental, y así coadyuvar a la resolución de la conflictividad en el campo y a la protección del ambiente y de los recursos naturales.

2.6. LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y AMBIENTAL EN PANAMÁ, “UN MARCO DE PROPUESTAS”

2.6.1. Marco Conceptual:

En atención a que la Constitución de la República establece la jurisdicción agraria y señala que la ley determinará la organización y funciones de sus tribunales, se procede con las siguientes consideraciones:

- a. Que no debe crearse la jurisdicción agraria y ambiental, porque la jurisdicción o función jurisdiccional del Estado ya está creada por el

sistema jurídico nacional.

- b. Debe crearse, más bien la competencia agraria y ambiental y los órganos jurisdiccionales pertinentes para administrar justicia en esta materia.
- c. El cuerpo normativo que contenga la competencia agraria y ambiental, que integre los órganos jurisdiccionales que administren y establezcan los procesos para hacerla expedita no debe denominarse “Ley de Jurisdicción Agraria y Ambiental.”
- d. Con base en las consideraciones anteriores nuestra propuesta es que se denomine “código agrario y ambiental” debido a las siguientes razones:
 - Será un cuerpo normativo, sistemático y completo que debe abarcar todos los aspectos relacionados con la competencia agraria, los órganos jurisdiccionales y los procesos.
 - Si bien la propuesta se adelanta técnicamente, a una posible propuesta de “Código Agrario” de naturaleza sustantiva, políticamente abre la discusión sobre que previo a la existencia de una ley procesal, debe emitirse la ley sustantiva correspondiente.
- e. Se hace necesario poner en vigencia, previo a la promulgación de una ley procesal agraria y ambiental, el “Código Agrario” y el “Código Ambiental”, que definan y robustezcan la materia sustantiva del Derecho Agrario y del Derecho Ambiental.

Luego de estas consideraciones conceptuales en cuanto a la denominación de ley y a su posible contenido, es importante hacer referencia a que los órganos jurisdiccionales y los procesos que conozcan de la materia agraria y ambiental deben tener su propia denominación, su identificación y delimitación lo más estricta posible para viabilizar su puesta en vigencia en el país.

2.6.2. El Proceso Agrario y Ambiental

2.6.2.1. Análisis Conceptual

La denominación de “proceso agrario y ambiental” está determinada en cuanto a sus dos componentes por lo que en materia de incorporación del concepto en la legislación, los países de Costa Rica y Colombia ya lo han admitido.

Para efectos de una propuesta en nuestro país, se considera que debe haber un proceso agrario con principios y características únicas, que recoja la naturaleza social del derecho agrario y el derecho ambiental. Pese a que se le pueda dividir en un proceso común u ordinario y en procesos especiales debe mantenerse la unicidad y la naturaleza social del mismo.

2.6.2.2. Naturaleza

El proceso agrario y ambiental es de naturaleza pública, forma parte de la función especializada de los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales en el marco de la función jurisdiccional del estado de Panamá, asignada al Órgano Judicial. Es tutelar de la parte más débil económicamente, es altamente conciliatorio y esencialmente oral.

2.6.2.3. Principios

Debe estar basado en un conjunto de principios que determinen su esencia y lo hagan diferente a cualquier proceso vigente en el país. Debe reflejar la composición de la nación panameña, es decir, su multiculturalidad, multiétnicidad y plurilingüismo.

Dichos principios son los siguientes:

1. **Oralidad:** el proceso debe ser oral en todas sus fases. Cuando en la región donde esté ubicado el Tribunal se hable un idioma indígena, el proceso debe ser desarrollado en ese idioma y, a menos que una de las partes no lo hable, deberá utilizarse traductores.

2. **Conciliación:** el proceso debe buscar siempre la posibilidad de resolver los conflictos y asuntos de una manera conciliada, utilizando los métodos alternativos de resolución de conflictos.
3. **Oficiosidad:** debe ser promovido e impulsado de oficio. El juez debe investigar y buscar la verdad real de los hechos por todos los medios legales a su alcance.
4. **Concentración:** el proceso debe desarrollarse en el menor número de audiencias posibles. Es decir, todas sus fases deben agotarse en un número muy reducido de audiencias, de tal manera que la justicia sea pronta y cumplida.
5. **Tutelaridad:** tratándose de un proceso que sirve de vehículo a una materia de gran contenido social, sus formas y actuaciones deben tutelar a la parte más débil económicamente, es decir, poner en el plano de igualdad a las partes desiguales. Cuando se trate de campesinos o indígenas frente a terratenientes o ganaderos, el órgano jurisdiccional deberá tutelar a aquéllos; y cuando se trate de campesinos o indígenas entre sí, deberá tutelarse al que esté en particular indefensión, ya sea por razones económicas o por razones de conocimiento. Y finalmente, cuando se trate de un conflicto o asunto ambiental, deberá tutelarse siempre al medio ambiente.
6. **Sencillez y poco formalismo:** estos principios están estrechamente unidos debido a que se trata de que el proceso agrario y ambiental no esté constituido de mayores formalismos y que cuando algún dato o algún pequeño formalismo no se haya cumplido, los mismos se subsanen de oficio, sin detener el proceso.
7. **Búsqueda de la verdad histórica y real:** este principio resulta de primordial importancia para el proceso agrario y ambiental, debe facultar al juzgador para agotar todas las acciones que sean necesarias para llegar a la verdad histórica y real de los conflictos y asuntos sometidos a su jurisdicción y competencia. Debe investigar en

forma personal o por medio de auxiliares hasta descubrir la verdad de los hechos; no debe conformarse nunca el juzgador con la verdad formal.

8. **Adquisición procesal:** las pruebas que presente una parte pasan a formar parte del proceso y de la investigación que se sigue para aclarar los hechos, por lo que prueban a favor o en contra de quien las presentó.
9. **Preclusión procesal:** este principio se refiere a que una vez se agote una fase o etapa del proceso no puede volverse otra vez a la misma.
10. **Publicidad:** este principio está intrínsecamente ligado a la oralidad y se refiere a la supresión de la secretividad y la prevalencia de la escritura, así como a la exclusividad que debe tener el público en general para conocer del juicio que se está ventilando.
11. **Probidad o de lealtad:** que se refiere a la obligación de las partes a dejar en manos del juzgador, el más amplio poder disciplinario para sancionar a los litigantes y abogados maliciosos que traten de valerse de maniobras sorpresivas, retardatorias o fraudulentas para vencer a su contrario.
12. **Economía procesal:** este principio lleva la intencionalidad de ahorrar costos a las partes, pero especialmente, a la parte débil económicamente (campesinos e indígenas), debe ser aplicado permanentemente dado que, al igual que en los procesos laborales, a la parte más débil no se le vence en juicio pero se le mata de hambre o agotamiento al alargar por años un proceso.

2.6.2.4. Características

El proceso agrario y ambiental en Panamá, dada su novedad deberá estar caracterizado por los elementos establecidos en sus principios, pero además en los siguientes caracteres:

1. **Gratuidad:** es una característica de la administración de justicia en el país por lo que el Estado no deberá percibir ningún tipo de beneficio económico al hacerlo.
2. **Obligatoriedad:** es obligatorio para el Estado administrar justicia y obligatorio para los particulares acudir al llamado de la justicia, de no hacerlo deberá utilizarse la fuerza pública.
3. **Es de naturaleza pública:** la administración de justicia agraria y ambiental proviene del Estado en el ejercicio de una función pública, esta situación no deberá cambiar a menos que el propio órgano jurisdiccional con base en la ley autorice el uso de un método alternativo, como es el caso de la conciliación y el arbitraje.
4. **Es multiétnico, pluricultural y multilingüe:** es decir, debe reflejar la composición de la nación panameña, desarrollarse en los idiomas indígenas del país o por lo menos con la utilización de traductores y aplicar en lo procedente, las normas de Derecho Consuetudinario o prácticas tradicionales de las comunidades indígenas. Especial relevancia deberán tener las autoridades tradicionales indígenas en cuanto a tomar en cuenta la cosmovisión indígena en torno a la tierra y el medio ambiente, como elemento estratégico para comprender un conflicto o asunto agrario ambiental.
5. **La necesidad de la interpretación real e histórica:** esta característica determina la necesidad de que el juzgador agrario y ambiental se sitúe en el devenir histórico de la sociedad panameña y en la situación real de la conflictividad agraria y ambiental.

2.6.2.5. Clases

En la conformación de la competencia agraria y ambiental y de un proceso agrario y ambiental en el país, se considera de suma importancia, tomando como referencia la jurisdicción agraria y ambiental de Costa Rica, la de

Colombia y la de México, hacer la distinción entre “un juicio ordinario agrario y ambiental común” y “procesos agrarios ambientales y especiales”

1. **Procesos Contenciosos u Ordinario Agrario y Ambiental:** este es el proceso general para todos los conflictos y asuntos que surjan de la materia agraria y ambiental. Es decir, cualquier conflicto o asunto previsible o no previsible en la actualidad.

El juicio ordinario se estructura con las siguientes fases:

- Fase Preparatoria
- Fase Conciliatoria
- Juicio Oral
- Recursos.

En el proceso se agotará la doble instancia, la primera desarrollada por un tribunal y la segunda, en una sala de apelaciones de lo agrario y lo ambiental. Se considera por razones de celeridad y de economía procesal, que no se regule el recurso extraordinario de casación

Para agotar la segunda instancia, se establece el recurso de apelación, que es el recurso de alzada típico. No obstante, en el desarrollo del proceso y en el juicio oral se pueden interponer recursos como el de revocatoria y reposición.

Con relación a las excepciones, se limitan las excepciones previas y se establece que todas las demás se resolverán en sentencia. Esto con la finalidad de que las partes no retarden deliberadamente el proceso.

El sistema de valoración de la prueba es el de la sana crítica y la valoración en conciencia, todo ello con la finalidad de que el juez tenga amplias facultades para analizar e interpretar la prueba aportada sin sujeciones demasiado formales.

Se plantea la opción al trámite arbitral si las partes así lo desean, en aplicación de la Ley de Arbitraje, en dicho caso un juez del tribunal podrá constituirse en árbitro.

2. **Procesos especiales:** estos procesos se instituyen con la idea de regular materias de especial relevancia o de alta complejidad que ameritan por lo tanto un tratamiento diferenciado. Entre estas materias puedo mencionar: expropiación agraria o agroambiental.
3. **Procesos No Contenciosos:** estos procesos son de jurisdicción voluntaria, mediante los cuales regula la concesión de autorizaciones o licencias, a cargo del Juez, en ciertos supuestos en que la Ley exige que para que se pueda ejecutar determinado acto, o realizar determinada actividad, se requiere de una licencia o autorización, sin que extrañen el ejercicio de una pretensión de una persona frente a otra. Entre esta materia puedo mencionar: Deslinde y Amojonamiento Agrario, Inspección Ocular sobre Medidas y Linderos en Predio Agrario, etc.
4. **Procesos de ejecución:** dada la magnitud y la importancia social que tienen las sentencias agrarias y ambientales o los laudos arbitrales en esta materia, los órganos jurisdiccionales especializados están obligados a promover la ejecución de lo juzgado y a supervisar su cumplimiento. Por lo tanto, se considera de especial importancia que los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales ejecuten sus propias sentencias y los laudos arbitrales en esta materia.

2.6.3. Los Órganos Jurisdiccionales Competentes

2.6.3.1. Naturaleza

Los órganos jurisdiccionales competentes, puede ser colegiados o unipersonales. En el caso del sistema judicial panameño, se considera que en primera instancia debe conocer un tribunal unipersonal dado las características de los procesos diseñados. Y el Tribunal Colegiado para la segunda instancia. Los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales deben ser órganos públicos, autónomos, especializados y dotados de todos los poderes jurisdiccionales.

2.6.3.2. Características

Los órganos jurisdiccionales de la competencia agraria y ambiental, se deben caracterizar por lo siguiente:

- a. Ser órganos unipersonales y colegiados.
- b. Estar ubicados regionalizadamente de acuerdo a la magnitud de la conflictividad y a la intensidad de la misma.
- c. Deben juzgar y ejecutar lo juzgado.
- d. Ser autónomos y especializados.
- e. Utilizar los métodos alternativos de resolución de conflictos.
- f. Reflejar en su composición y actuación el carácter de la nación panameña.
- g. Sus titulares deben ser personas con una profunda conciencia social y con una formación especializada.

2.6.3.3. Competencia

La competencia de los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales se debe conformar de la siguiente manera:

- a. **Por razón del Territorio:** deben ubicarse en las regiones de mayor afluencia de conflictos o asuntos, o donde pese a la menor cantidad, los mismos presentan una profunda complejidad.

A manera de propuesta preliminar, la organización de los Tribunales sería la siguiente:

1. La Corte Suprema de Justicia.
2. El Tribunal Superior Agrario y Ambiental e Indígena, ubicado en la ciudad de Santiago, provincia de Veraguas. (Segunda Instancia).
3. Los Juzgados Agrario y Ambiental en todas las provincias de la república de Panamá. (Primera Instancia).
4. Juzgado Indígena Agrario Ambiental (Primera Instancia).

b. Por razón de la materia: se divide en conflictos y asuntos agrarios y conflictos y asuntos ambientales.

c. Competencia Agraria y Ambiental

Los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales deberán tener competencia para conocer y resolver sobre los conflictos o controversias y asuntos agrarios siguientes:

1. De los procesos reivindicatorio y de prescripción adquisitiva de dominio de tierras dedicadas a las actividades agrarias.
2. De los desalojos en tierras dedicadas a las actividades agrarias.
3. De las acciones de deslinde y amojonamiento de tierras dedicadas a las actividades agrarias.
4. De los procesos de expropiación de bienes dedicados a las actividades agrarias.
5. De la solicitud de comprobación de derechos posesorios.
6. De la tutela de la empresa agraria, familiar agraria y del patrimonio rural.
7. De los procesos de oposición a la asignación y adjudicación de tierras estatales y municipales.
8. De los procesos que se originen por el otorgamiento, modificación y extinción de derechos agrarios expedidos por Instituciones del sector público.
9. De los contratos de planes de manejo agroambiental en áreas protegidas.
10. De los conflictos de naturaleza agraria, que se produzcan en los ejidos municipales, sean estos particulares, entre sujetos privados y el Municipio o este con el sector público agrario.
11. De los conflictos generados por los seguros y contrataciones agraria.
12. De la protección de la posesión agraria.

13. De los conflictos relacionados con las organizaciones campesinas.
14. De la inspección ocular de medida y linderos en predio agrario.
15. De la división de bien común en predio agrario.
16. De la reclamación por indemnización de daños y perjuicios producto de actividades agrarias en que supere la cuantía de mil balboas.
17. De la edificación en terreno ajeno en predio agrario.
18. Cualquiera otra causa referida a la actividad o empresa agraria.

d. Estructura

Los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales tendrán la estructura básica de los órganos jurisdiccionales comunes con la diferencia de que tendrán obligatoriamente traductores en idiomas indígenas. El Tribunal del 1ª Instancia estará conformado por un juez designado de acuerdo a lo que establece el Código Judicial, y el Tribunal Superior de lo agrario y ambiental e Indígena conformada por tres magistrado designados por la Corte Suprema de Justicia, contarán con el personal auxiliar que sea necesario (secretarios, notificadores, oficiales, etc.).

2.6.4. Fase Administrativa del Proceso Agrario y Ambiental

2.6.4.1. Antecedentes

En Panamá, la experiencia más cercana en cuanto a que una materia tenga un proceso con una base administrativa y una judicial es la materia laboral y la contencioso – administrativa. En materia laboral algunos procedimientos deben llevarse primero a la Sección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y luego acudir al órgano jurisdiccional correspondiente. En materia administrativa, obligadamente se debe agotar los procedimientos administrativos, antes de

acudir por la vía del recurso contencioso administrativo, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En materia penal, existe el Ministerio Público que investiga, otro, es la Defensoría de Oficio que defiende a los acusados de bajos recursos económicos y los órganos jurisdiccionales que juzgan.

En materia agraria y ambiental existen procedimientos administrativos, no así procesos judiciales. No existen órganos administrativos que asesoren y defiendan a las partes económicamente débiles, pese a la creación de la dependencia PRONAT, que hasta la fecha no ha cumplido esa función.

2.6.4.2. Su Función en el Proceso Agrario y Ambiental

La fase administrativa en el marco del proceso agrario y ambiental, cumple una función de reducción y filtración de los casos que lleguen a los tribunales Agrarios y Ambientales, pero fundamentalmente cumplen la función de encontrar formas, mecanismos y métodos alternativos de resolver conflictos y asuntos sin tener que llegar a una sentencia. Dentro de sus funciones está también la de esclarecer los casos lo más cercano a la verdad posible y aportar la mayor cantidad de información, de tal manera que si el caso llega a los órganos jurisdiccionales, éstos ya contarán con una buena cantidad de elementos de juicio e información para profundizar en la solución del mismo.

Es decir, la fase administrativa juega un papel de seleccionador de los casos más graves y complejos, así como de aquellos que ameritan una sentencia por razones legales o que en los mismos ha sido imposible llegar a una conciliación.

2.6.4.3. La Procuraduría Agraria y Ambiental

a. Análisis Conceptual

Se hace necesario crear un órgano administrativo que se encargue de desarrollar procedimientos para resolver conflictos o asuntos agrarios y ambientales. Al mismo tiempo se encargaría de dar asesoría y asistencia legal a

campesinos e indígenas en estado de indefensión y vulnerabilidad en procesos administrativos y judiciales relacionados con la materia.

A manera de referencia, para efectos de defensa y asesoría legal a campesinos e indígenas, en México existe la Procuraduría Agraria y en Venezuela el Ministerio Público Agrario, mientras que en Colombia ese papel lo juega el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

En el caso de Panamá, estas funciones la realiza es el Ministerio Público (fiscal) y el Instituto de Defensoría de Oficio, es decir, que no hay una institución que se encargue de cumplir con dichas funciones, incluyendo la materia agraria y la ambiental, a esta institución le denominamos preliminarmente “Procuraduría Agraria y Ambiental”.

b. Naturaleza

La Procuraduría Agraria y Ambiental se concibe como una institución autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es de naturaleza pública, participativa y de servicio. Esto quiere decir que en su conformación y la designación de sus autoridades deben participar organizaciones indígenas relacionadas con la lucha por la tierra, campesinas y agroempresariales. Además, sus servicios son gratuitos y obligatorios hacia los beneficiarios.

c. Estructuración

La Procuraduría Agraria y Ambiental se estructura con los órganos siguientes:

1. El Procurador General Agrario y Ambiental.
2. Consejo Consultivo Agrario y Ambiental.
3. Dirección de asesoría y asistencia legal.
4. Dirección de resolución de conflictos y asuntos.
5. Fiscalía agraria y ambiental; y
6. Otros que sean necesarios.

d. Funciones

Son funciones de la Procuraduría Agraria y Ambiental, las siguientes:

1. Asesorar y dar asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas, comunidades indígenas y organizaciones.
2. Intervenir en conflictos sobre tierras, de oficio o a solicitud de parte para lograr soluciones justas y expeditas.
3. Representar en cuestiones agrarias y Ambientales a campesinos e indígenas, de oficio o a solicitud de parte en forma directa o por medio de mandato.
4. Orientar, informar y evacuar consultas a quien lo requiera o en forma general sobre leyes, instituciones, procesos o procedimientos en materia agraria.
5. De conciliación y arbitraje.
6. De recepción y trámite de denuncias sobre problemas agrarios y ambientales.
7. De inspección sobre el cumplimiento de las leyes agrarias y ambientales y el buen funcionamiento de la institucionalidad agraria y ambiental.
8. De defensa y protección de los derechos relativos a la tierra de las comunidades indígenas y campesinas.

e. Los Órganos que Conocen

Los órganos encargados de conocer de los conflictos y asuntos agrarios y ambientales serán básicamente tres:

1. Inspección, que investigará y aportará información.
2. La dirección de resolución de conflictos que utilizará todos los medios a su alcance para resolver los conflictos en la vía administrativa; y
3. El Procurador General Agrario y Ambiental, que será la máxima autoridad que adoptará la resolución administrativa final. Este órgano contará con la asesoría del Consejo Consultivo Agrario y Ambiental.

f. Naturaleza de las Resoluciones

Cuando se trate de resolver un asunto o un conflicto, hay tres vías: la vía de la conciliación administrativa, la vía del arbitraje y la resolución que adopte el Procurador General si no hubiere ningún tipo de consenso. En el primer caso, el acuerdo que se logre tendrá fuerza ejecutiva, validado por la autoridad del Procurador General; en el segundo caso, el laudo arbitral tiene fuerza ejecutiva por sí mismo; y en el tercer caso, la resolución administrativa si confiere, modifica, restringe o suprime derechos, solo tendrá carácter de dictamen y servirá como principio de prueba en la vía judicial.

g. Agotamiento de la Vía Administrativa y Traslado Obligatorio a la Vía Judicial

En todo caso agrario y ambiental será necesario agotar los procedimientos establecidos en la Procuraduría Agraria y Ambiental como la instancia administrativa obligatoria, luego el caso pasará a la vía judicial con base en la competencia de los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales.

La procuraduría agraria y ambiental, deberá establecer tres tipos de proceso: el procedimiento administrativo común, el procedimiento de conciliación y el procedimiento de arbitraje. El resultado del primero si no hubiere consenso, pasará obligatoriamente a ventilarse en la vía judicial; mientras que del segundo y del tercero, sus resultados solo pasarán a la vía judicial en caso sea necesaria la ejecutoria para su cumplimiento.

Es importante señalar que la anterior propuesta tiene que ir ligada a las normas sustantivas, que tiene como finalidad dar al sector agropecuario una gama de figuras jurídicas que le permitan tener convicción desde diferentes ángulos, regulando tanto lo que se refiere a los derechos ostentados en la propiedad y posesión sobre la tenencia de la tierra, como la creación de nuevas formas de asociación y de contrataciones basadas en principios que impulsen la productividad y el desarrollo del sector.

La propuesta se fundamenta en un marco jurídico suficiente para que se pueda proyectar capital e invertir en la productividad agrícola, todo ello con la convicción jurídica, tanto para los inversionistas como para los productores y propietarios de la tierra.

La misma debe contener con un Título Preliminar que sobresale los Principios Agrarios sobre los cuales se sustenta el mismo, igualmente los Institutos Agrarios, en el cual se desarrolla toda la normativa sustantiva.

2.7. EL PROCESO AGRARIO EN AMÉRICA LATINA

En este capítulo, se hace un análisis comparativo de la evolución que ha tenido el proceso agrario en América Latina.

Dada las investigaciones, los primeros intentos que se dieron, fue en México, Argentina, Chile y Ecuador, destacando como aportes institucionales, pero el mismo tiempo rico en experiencias; posterior a ello están los países de Perú y Venezuela y otros intentos legislativos en Costa Rica, Panamá y Honduras a través de proyectos de ley, cuya característica principal radica en que se funda sobre bases y concepciones más acabadas y modernas cuyo estudio científico obliga a profundizar en sus principios e innovaciones introducidas.

Se hace necesario señalar que el verdadero derecho procesal agrario latinoamericano, está inmerso en bases sólidas, que han recorrido una larga historia de intentos forjados sobre la necesidad de buscar un sistema agrario que realmente se adaptara a las exigencias de la época y de la materia. Las dificultades al inicio del derecho agrario fueron confrontadas en el plano conceptual y político inspirado en corrientes modernas estrechamente vinculadas con la especialidad de la materia y la realidad social del país, y en otros casos se ha constituido una verdadera jurisdicción especializada. Ha habido intentos de instaurar el Juez Laico pero se sigue el criterio del Juez Justa, en América el sistema procesal agraria nutrido de grandes experiencias históricas ha conocido diferentes matices institucionales basado en la diversa

orientación e inspiración del legislador procesal agrario que varía de una época a otra.

Cabe indicar que existió una clara indefensión legislativa sobre la naturaleza de los órganos, la competencia a conceder a estos órganos, el proceso, los principios informadores de éste e incluso el instrumento procesal a adoptar.

Anteriormente, no se sabía sobre la naturaleza de los órganos agrarios a crear, ya sea que fuesen integrados dentro del poder Judicial ubicados como Tribunales especiales dependientes del Poder Ejecutivo completamente desligados del Judicial o quizás, órganos de naturaleza mixta. No era una clara concepción con respecto a la competencia ya que podría referirse a algunos derechos concedidos a los campesinos o a las expropiaciones de bienes rústicos cumplidas por el órgano agrario, y estas a su vez derivados del Derecho Civil Agrario, con respecto a los principios el sistema debía seguir las aulas tradicionales de la escritura o de la oralidad.

Conforme fue evolucionando el derecho agrario, paulatinamente fue afirmando sus características propias, de manera que sus causas no se discutieran en Tribunales civiles, laborales, contencioso – administrativos e incluso penales, sino en forma exclusiva en una sede agraria.

Y es así como inicia todo un movimiento identificado con el nombre de Jurisdicción Agraria, desarrollado en dos importantes etapas. La primera se caracteriza por una serie de intentos poco claros en cuanto a aportes institucionales, no obstante, los mismos estaban rico en experiencias y la segunda etapa constituyen intentos legislativos a través de proyectos ley, donde su principal característica radica en bases y concepciones más acabadas y cuyo estudio científico obliga a profundizar en sus principios e innovaciones introducidas.

Por lo que en América Latina, al revisar el derecho procesal agrario ofrece logros obtenidos que obligan necesariamente a adoptar diferentes

ordenamientos jurídicos procesales modernos en cumplimiento de una justicia social en el agro.

El desarrollo de la jurisdicción agraria latinoamericana se debe ubicar en dos etapas: la primera, los casos de México, Chile y Ecuador. El primero creó una jurisdicción especial y los otros dos de carácter especializado pero con una competencia sumamente reducida. En la segunda, fundada en bases nuevas que permiten un estudio científico más profundo están los casos de Perú, Venezuela y los proyectos de ley que existen en varios países entre ellos Panamá.

2.7.1. México

Uno de los primeros países que sentó las bases en legislación agraria fue México.

Según Ricardo Zeledón Zeledón, en su libro proceso Agrario Comparado en América Latina, en su página 52, nos dice que en México “ se establece una jurisdicción especial a través de la Ley del 6 de enero de 1915, que fue luego incorporado en el Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 y, posteriormente, en el Código Agrario de 1942, ahora por la derogatoria y modificación de esta última, la normativa procesal agraria se encuentra en la Ley Federal de Reforma Agraria.

En consecuencia, en México los Órganos Agrarios en sentido estricto son:

- El Presidente de la República.
- Los Gobernadores de Los Estados y el Jefe del Distrito Federal.
- La Secretaría de la Reforma Agraria y sus Delegaciones Agrarias.
- La Comisión Agraria Mixta.
- El cuerpo consultivo agraria.

En el sentido amplio entraría:

El Poder Judicial por tener conocimiento del amparo agrario, el proceso

laboral agrario y conocer en segunda instancia del conflicto de bienes comunales.

La máxima autoridad en materia agraria, es el Presidente de la República, pues es a él quien le compete tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de los fines de la Ley Federal de Reforma Agraria en los expedientes de restitución de tierras, bosques, aguas, de ampliación de los ya concedidos de la creación de nuevos centros de población, de confirmación de la propiedad de bienes ejidales y comunales, de privación de derecho individuales de ejidatarios, de establecer las zonas urbanas ejidales y comunales y lo demás que señale la Ley, careciendo su resolución de posterior recurso.

La primera instancia son competentes los Gobernadores de Los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Sus atribuciones son:

- Resolver de primera instancia los expedientes de restitución y datación de tierras y aguas.
- Emitir opinión en los expedientes sobre la creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras.
- Ejecutar los mandamientos provenientes del Ejecutivo Federal.
- Nombrar y reconocer a sus representantes ante la Comisión Agraria Mixta.
- Expedir los nombramientos de los miembros de los comités particulares que elijan los grupos solicitados.

La Secretaria de la Reforma Agraria, en materia procesal, a través de su titular debe formar junto con el Presidente las resoluciones y acuerdos que dicte y hacerlas ejecutar.

Proponer al Presidente de la República las resoluciones de los expedientes de su competencia.

Intervenir en la solución de las controversias agraria en los casos puestos por la Ley.

Las Comisiones Agrarias Mixtas por su participación en la primera instancia, se encuentran establecidas en las entidades federativas integradas por un presidente, un secretario y tres vocales.

Los procesos agrarios llevados en México:

- El Proceso Ejidal.
- El Amparo Agrario.
- El Proceso Laboral Agrario.
- El Proceso o Suspensión y Privación de derechos Agrarios.
- El Proceso de Conflictos por límites de Bienes Comunales.

El Proceso Ejidal constituido por un conjunto de procedimientos cuyo fin consiste en la creación y tutela de la integridad del ejido como base de la reforma agraria mexicana. Es el fundamento de mayor importancia y que consiste en la restitución y dotación de tierras, aguas y bosques.

El Amparo Agrario, cuando se alegue que ha habido en contra del núcleo de población, del ejidatario o del comunero una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas.

El Proceso Laboral Agrario, rige el contrato de trabajo de los peones del campo en las empresas agrarias.

El Proceso de Suspensión y Privación de Derechos Agrarios, se ha creado para prevenir a los ejidatarios y comuneros que incurran en las causas previstas por la Ley Federal para la suspensión o pérdida de los derechos agrarios obtenidos a través de la misma normativa agraria.

El Proceso en los conflictos por límites de bienes comunales: es otro de los procesos de carácter mixto.

El procedimiento agrario mexicano se enmarca dentro de los principios procesales de escritura, principio inquisitivo y la defensa técnica gratuita.

2.7.2. PERÚ

En Perú, la Reforma Agraria Latinoamericana juega un papel importante

ya que nunca el desarrollo institucional de la Justicia Agraria fue tan importante en esta etapa a la Ley de Reforma Agraria de 1969, en donde se establece el fuero privativo agrario.

El Fuero Privativo Agrario fue creado por la Ley de Reforma Agraria N° 17716 del 24 de junio de 1969, en sus artículos 153 y 163, que es un organismo jurisdiccional autónomo en materia agraria constituido por el Tribunal Agrario, los Juzgados de Tierras y el personal auxiliar.

Las bases del Fuero Privativo Agrario se enmarca en tres aspectos importantes.

- La ejecución de una verdadera reforma agraria.
- Expropiación inmediata de los complejos agro-industriales.
- La creación de los organismos administrativos y judiciales necesarios para evitar la reversibilidad de las acciones a desplegar.

El Fuero Privativo Agrario del Perú está constituido por:

- El Tribunal agrario.
- Los Jueces de tierras.
- El Personal auxiliar necesario.

El Tribunal Agrario: tiene el carácter de órgano jurisdiccional ubicado en la cúspide del sistema pues sus función es el de conocer y resolver en instancia definitivas de los asuntos de su competencia y los resueltos por este tribunal produce los efectos de cosa juzgada.

Los Juzgados de Tierras: es la base del Fuero Privativo Agrario, ejerciendo la primera instancia, se encuentran los Juzgados de Tierras, son de carácter unipersonal.

La sede de estos tribunales está íntimamente relacionada con la necesidad de autoridad judicial en diversas provincias del país

Para ser Juez de Tierra se requiere:

- Ser peruana por nacimiento.

- Ciudadano en ejercicio.
- Abogado con no menos de 3 años de actividad profesional.
- No ser propietario de predios rústicos.
- Ni tener parientes que sean dueños de tierras en las proporciones que indica la ley.

La competencia tanto para los jueces de tierras como del Tribunal Agrario se encuentra en dos clases de procedimientos.

- El Contencioso Agrario (u ordinario):** Se conoce de todos aquellos asuntos judiciales en cuya resolución deba ser aplicada la normativa del Derecho Agrario.
- Los Procedimiento Especiales:** son los que están constituido por expropiación, recursos de amparo, tercerías excluyentes de dominio, formación de Tutelas Supletorias, División y Partición, obtención de Títulos de Propiedad de Predios Rústicos concluidos directamente por sus dueños, interdictos y Juicios arbitrales.

El Proceso Agrario del Fuero Privativos se caracteriza por: la simplificación procesal y función activa del Juez.

Los principios bases del sistema procesal van estrictamente ligadas en: el principio de oralidad, de inmediatez, principio de concentración, principio de la celeridad de la administración, principio de la libre valoración de la prueba, principio inquisitivo, el principio de la justicia y defensa técnica.

2.7.3. Venezuela

La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, del 14 de abril de 1976, crea la Jurisdicción agraria especializada en Venezuela, integrada por los Juzgados de Tierras, bosques y agua y los Juzgados Superiores Agrarios.

Se crean tres órganos:

- Los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas.

- Los Juzgados Superiores Agrarios.
- La Procuraduría Agraria.

Los dos primeros son de carácter judicial, cuya función es ejercer la jurisdicción especializada agraria y, el último es administrativo vinculado con la defensa en juicio de los campesinos beneficiario de la Reforma Agraria.

Veamos cada uno de ellos.

Los Juzgados de Tierras, Bosques y Agua, son órganos del poder judicial encargados de conocer y decidir en primera instancia sobre los asuntos de la aplicación de la ley agraria.

Es unipersonal, el titular es el Juez de Tierras, constituido por el Juez, un secretario y un alguacil.

Los Juzgados Agrarios conocen en segunda instancia de las controversias referidas a la legislación agraria y los recursos naturales.

Está constituido por un Juez, su Secretario y un Alguacil.

La Procuraduría Agraria creará un modelo de dotar de asistencia técnica gratuita a los beneficiarios de la Reforma Agraria y así garantizando la defensa de sus derechos.

Está constitucionalmente establecido en Venezuela, ya que consagra el derecho a utilizar los organismos de la administración de justicia en defensa de sus derechos.

La competencia de los Tribunales agrarios en sentido amplio consiste en conocer y decidir sobre los asuntos originados de la aplicación de la legislación agraria y del aprovechamiento de los recursos agrarios.

En Venezuela el proceso agrario se caracteriza por las simplificaciones procesales introducidas para un proceso rápido y económico, predominantemente en el desarrollo de una relación inmediata entre el Juez y las partes, resuelto en pocas audiencias.

Entre los principios del proceso agrario Venezolano están, el principio de oralidad, el principio inquisitivo, la Justicia y defensa técnica y gratuita.

CAPÍTULO III
“MARCO METODOLÓGICO”

3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

El método de estudio que se va a utilizar en la investigación, es necesario para lograr los objetivos propuestos.

Este proyecto se identifica con el tipo de investigación analítica-descriptiva, porque pretende analizar la importancia de crear el Tribunal Agrario y Ambiental, y la descripción de aspectos conceptuales, jurídicos, políticos, sociales y administrativos de la Jurisdicción Agraria y Ambiental. Así mismo, el funcionamiento y distribución de los tribunales especiales en la circunscripción nacional.

3.2. MÉTODO Y TÉCNICA DE LA INVESTIGACIÓN

3.2.1. Método

La investigación se realizó mediante el método de análisis e inducción, porque en los objetivos se pretende analizar, identificar, determinar, contribuir, exigir y reconocer los diversos aspectos y factores, importantes para la creación del Tribunal Agrario y Ambiental.

Lo anterior facilitará otros elementos, opiniones y críticas que contribuyan a lograr mejores resultados en la integración de la jurisdicción agraria y agroambiental.

3.2.2. Recolección de información

Para obtener información concerniente al tema, se recurrió a las siguientes Bibliotecas: Universidad de Panamá, sede de Santiago, Universidad Latina de Panamá, Sede de Santiago, Órgano Judicial, entre otras. Además de los textos legales como: La Constitución Nacional, El Código Judicial, Código Agrario, Ley 41 de 1 de julio de 1998 "Ley General del ambiente, Ley 1 de 1994 sobre Legislación Forestal, Ley 24 de 1995 sobre legislación de vida silvestre.

3.2.3. Descripción del Instrumento

Es la herramienta esencial que se necesita para lograr los resultados de la investigación, el cual se debe elegir dependiendo del tipo de investigación que se estudia y cumpliendo con las formalidades para su validez y confiabilidad. Para recabar la información se utilizó el instrumento de la encuesta.

3.2.4. Sistema de Variables

Definición conceptual de las variables:

- Organización de la Jurisdicción Agraria y Ambiental: consiste en organizar dicha jurisdicción estableciéndole una competencia específica para temas agrarios y ambientales.
- Solución de los conflictos agrarios y ambientales: son las diferentes fases o etapas que se cumplen para solucionar un problema agrario, ajustándose a las normas que se estipulen para ello.
- Disminución de la mora en el Sistema Judicial: reducción del alto índice de expedientes en trámite o en espera de resolución de los Juzgados de Circuito Civil e instancias superiores.
- Elementos esenciales de la función social moderna: dentro de los elementos que permiten cumplir la función social, está el mercado de tierra, el desarrollo sostenible agrario y la protección del ambiente.

3.2.5. Población y Muestra

En la presente investigación se tomó en cuenta el Órgano Judicial, específicamente, el Juzgado Tercero del Circuito Judicial de Veraguas, donde se prevé que existe un índice de conflictos agrarios, tomando en cuenta la participación de magistrados, jueces, funcionarios del PRONAT, la Dirección Nacional de Reforma Agraria y la Autoridad Nacional del Ambiente y otros funcionarios. La muestra está dirigida a la Dirección Nacional de Reforma Agraria y la Autoridad Nacional del Ambiente de Santiago, los Juzgados de Circuito, Ramo Civil y el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial.

CAPÍTULO IV
“ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS”

4.1. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

Esta investigación se basa en la información obtenida mediante la aplicación de encuestas en la ciudad de Santiago, provincia de Veraguas; compuesta por la siguiente población: tres (3) funcionarios del Juzgado Judicial, Cuatro (4) funcionarios de Reforma Agraria en Veraguas, tres (3) funcionarios de PRONAT, quince (15) abogados litigantes, cinco (5) Defensores de Oficio y veinte (20) estudiantes de la Facultad de Derecho del último año de ISAE Universidad.

La muestra está constituida por cincuenta (50) personas consultadas, representando así el 20% del universo total de 300 personas.

4.1.1. Variable N° 1 Factibilidad

Con respecto a esta variable, la misma se pudo demostrar en trece (13) ítems con los cuales se trató de indagar, sobre el conocimiento de los encuestados en relación a lo que es la Factibilidad del nuevo Código Agrario, el cual se encuentra en segundo debate en la Asamblea Nacional.

4.1.2. Variable N° 2 Jurisdicción Agraria

Está compuesta por tres ítems, en lo que se busca determinar si la jurisdicción agraria es factible dentro del sistema judicial panameño.

4.1.3. Variable N° 3 Sistema Judicial Panameño

En lo que respecta a la tercera variable está compuesta por trece ítems con lo que se busca establecer el conocimiento que tenían los encuestados sobre el procedimiento aplicado en el nuevo Código Agrario al sistema judicial panameño.

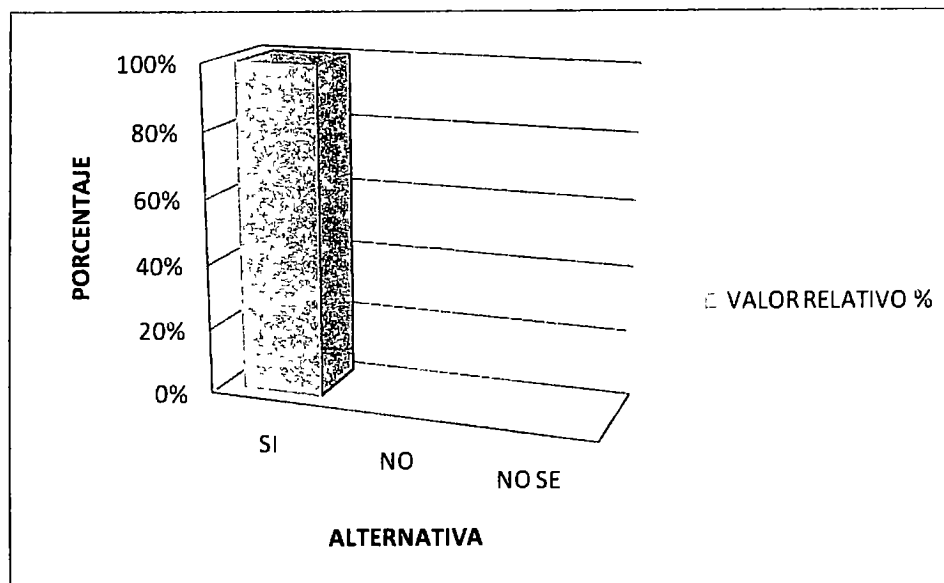
Los resultados obtenidos serán presentados en gráficas y cuadros con su respectivo análisis.

4.2. GRÁFICAS Y ANÁLISIS

4.2.1. Gráfica N° 1 y Análisis

Con respecto a la pregunta N° 1, se observa que los 50 encuestados señalaron que es la Jurisdicción Agraria, lo que representa el 100% de la muestra, la cual indica que se tiene un conocimiento básico para opinar sobre ésta.

¿SABE USTED QUE ES LA JURISDICCIÓN AGRARIA?



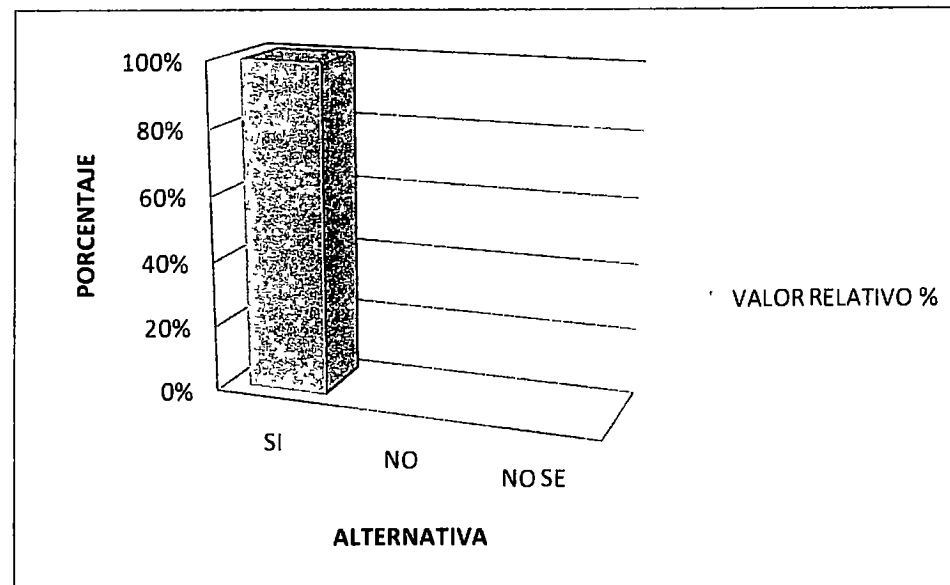
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SI	50	100
NO		
NO SE		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.2. Gráfica N° 2 y Análisis

En lo que respecta a la pregunta N° 2, se puede manifestar que los encuestados respondieron en un 100% que conocen la norma que regula la Jurisdicción Agraria actual.

¿CONOCE USTED LA NORMA QUE REGULA LA JURISDICCIÓN AGRARIA ACTUAL?



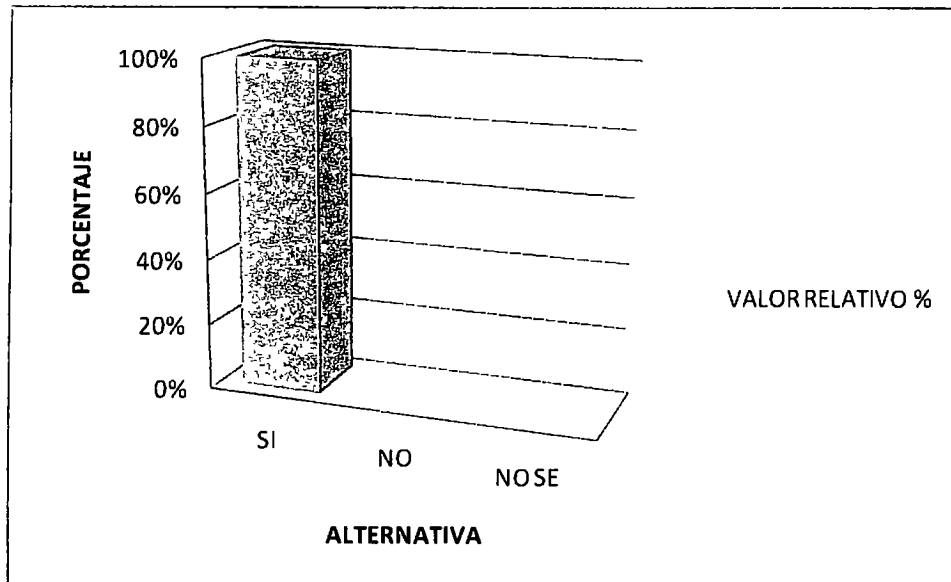
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	50	100
NO		
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.3. Gráfica N° 3 y Análisis

A través de la totalidad de los encuestados en base a sus conocimientos básicos de derecho se pudo percatar que tienen noción que en la Asamblea Nacional se encuentra en Segundo Debate el proyecto de Ley que crea el Código Agrario.

¿SABE USTED QUE EXISTE UN PROYECTO DEL CÓDIGO AGRARIO QUE SE ENCUENTRA EN LA ASAMBLEA NACIONAL EN III DEBATE?



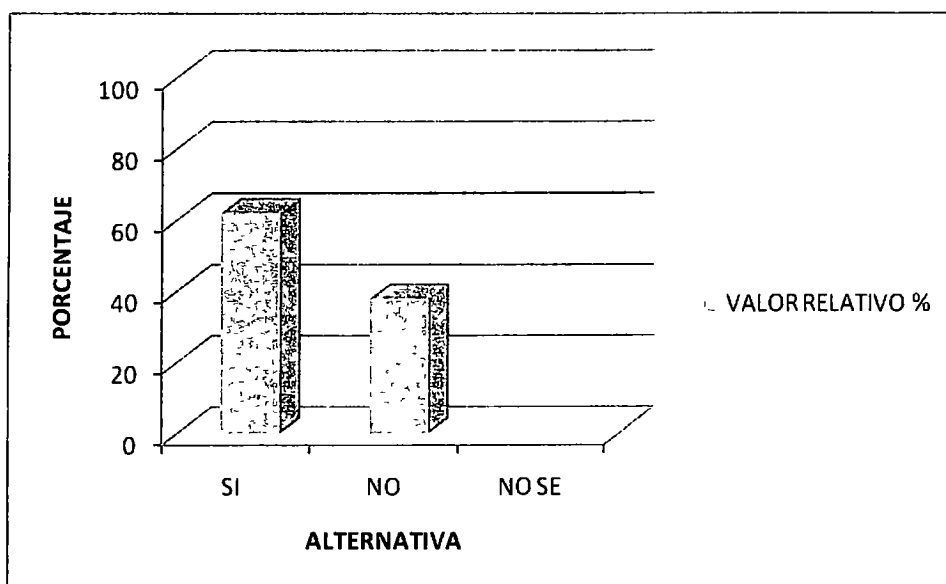
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	50	100
NO		
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.4. Gráfica N° 4 y Análisis

De los cincuenta (50) encuestados a la pregunta, sí conocían el procedimiento en el nuevo Código Agrario que se encuentra en la Asamblea Nacional en segundo debate, 31 respondieron que SÍ lo conocían y 19 respondieron que NO tenían conocimiento al respecto.

¿CONOCE USTED EL PROCEDIMIENTO EN EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO QUE ESTÁ EN PROYECTO EN LA ASAMBLEA NACIONAL?



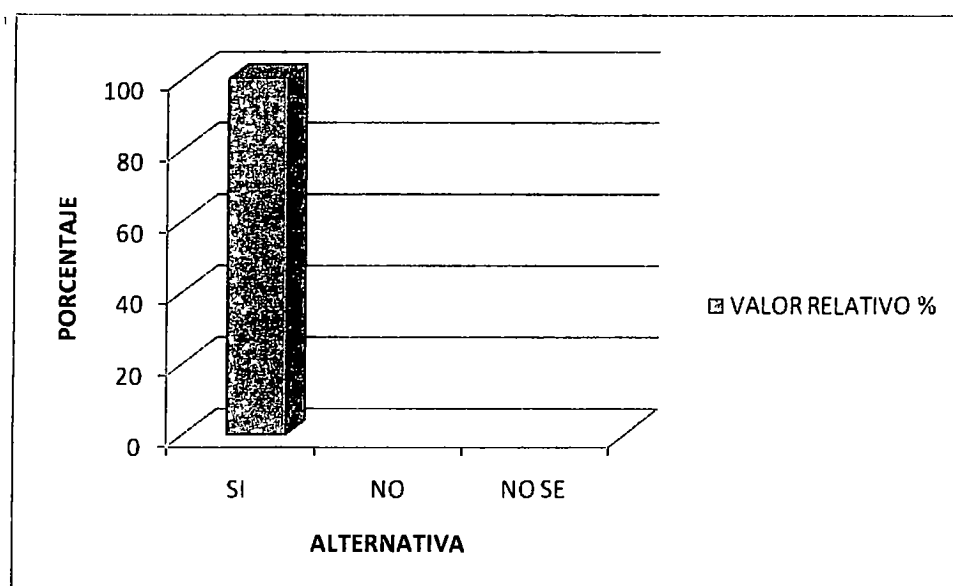
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	31	62
NO	19	38
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.5. Gráfica N° 5 y Análisis

En base a la pregunta sobre la factibilidad del nuevo Código Agrario los encuestados, respondieron que SÍ, un 100%.

¿CREE USTED QUE EL NUEVO PROCEDIMIENTO AGRARIO ES FACTIBLE PARA LA JURISDICCIÓN AGRARIA?



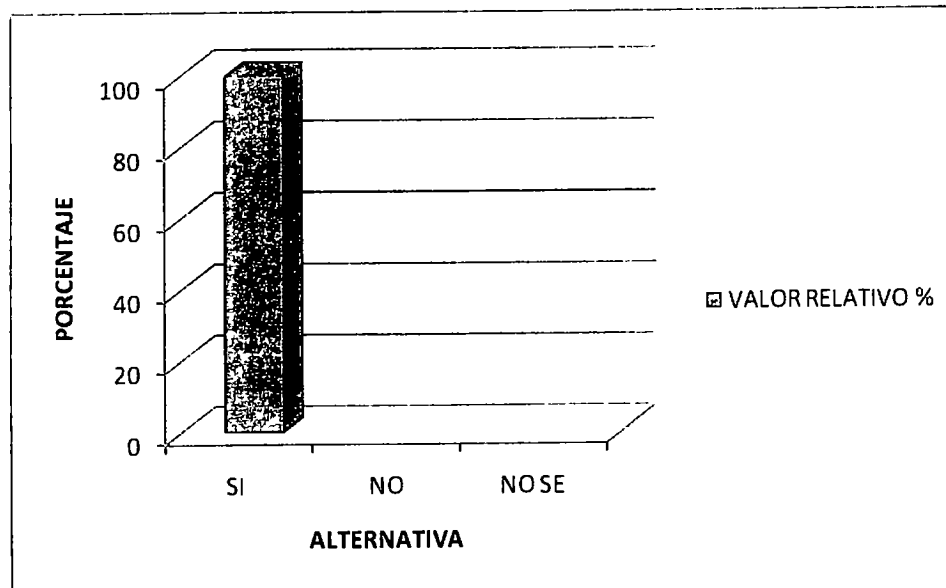
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	50	100
NO		
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.6. Gráfica N° 6 y Análisis

En lo que concierne a la pregunta N°5 los encuestados en su totalidad coincidieron que con la implementación del Código Agrario en Panamá, las personas del campo, humildes, de escasos recursos, serán beneficiados con el mismo.

¿CREE USTED QUE EN EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO LAS PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS SERÁN BENEFICIADOS?



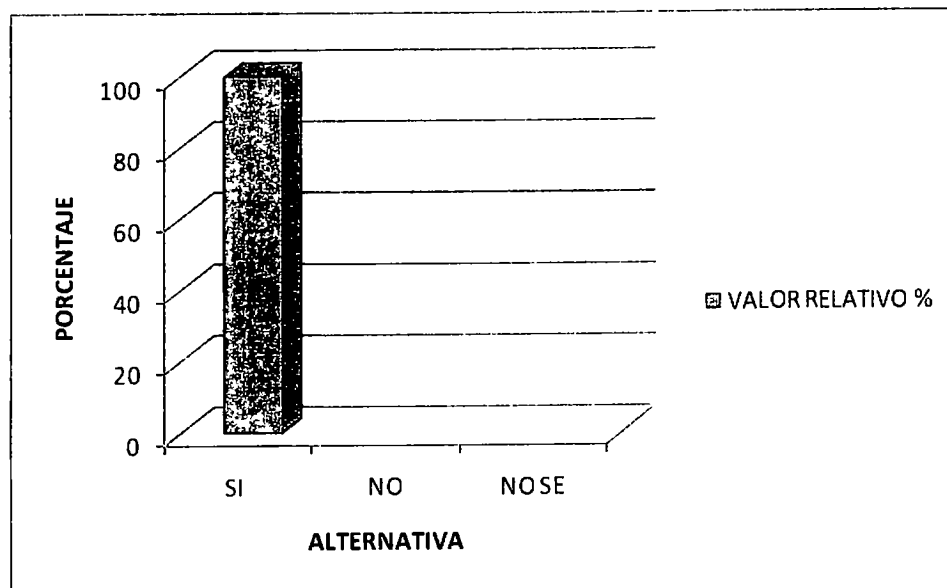
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	50	100
NO		
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.7. Gráfica N° 7 y Análisis

Tienen conocimiento los encuestados que los procesos agrarios pueden ser tramitados en mediación.

¿SABE USTED QUE EN EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO LOS PROCESOS PUEDEN SER TRAMITADOS EN EL CENTRO DE MEDIACIÓN?



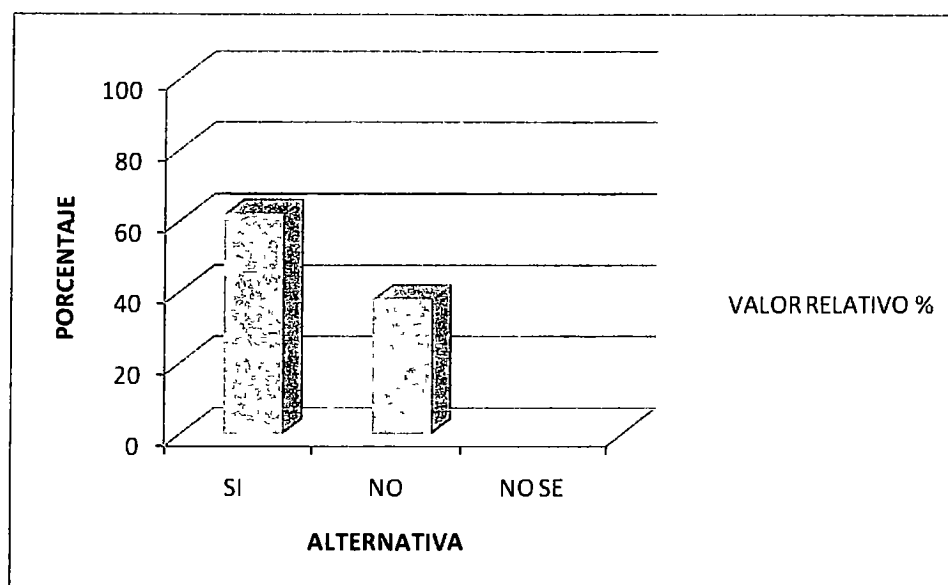
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	50	100
NO		
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.8. Gráfica N° 8 y Análisis

Se desprende de la pregunta que 31 encuestados manifestaron que SÍ tienen conocimiento y 19 de estos manifestaron que NO.

¿TIENE CONOCIMIENTO QUE EN EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO EL PROCESO INICIA CUANDO LA PERSONA ACUDE AL JUZGADO AGRARIO A INTERPONER LA DEMANDA Y ES OBLIGACIÓN DEL SECRETARIO RECIBIR LA QUEJA?



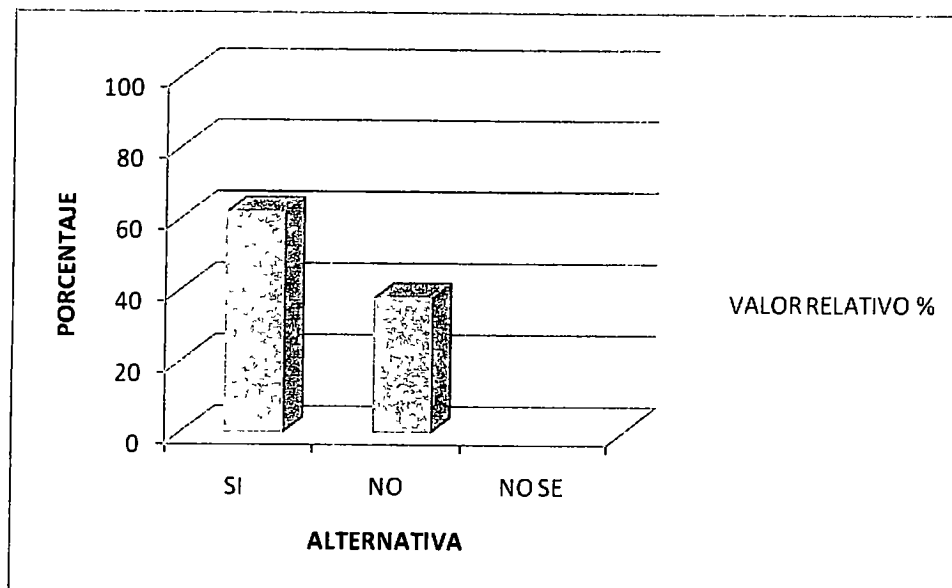
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	31	62
NO	19	38
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.9. Gráfica N° 9 y Análisis

En lo que respecta a esta pregunta, de los 50 encuestados, 31 manifestaron que SÍ y 19 manifestaron NO tener conocimiento sobre el tema.

¿SABE USTED QUE EN EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO, LAS PRUEBAS SE ADMITEN EN EL TRIBUNAL, PERO SE PRACTICAN EN EL CAMPO?



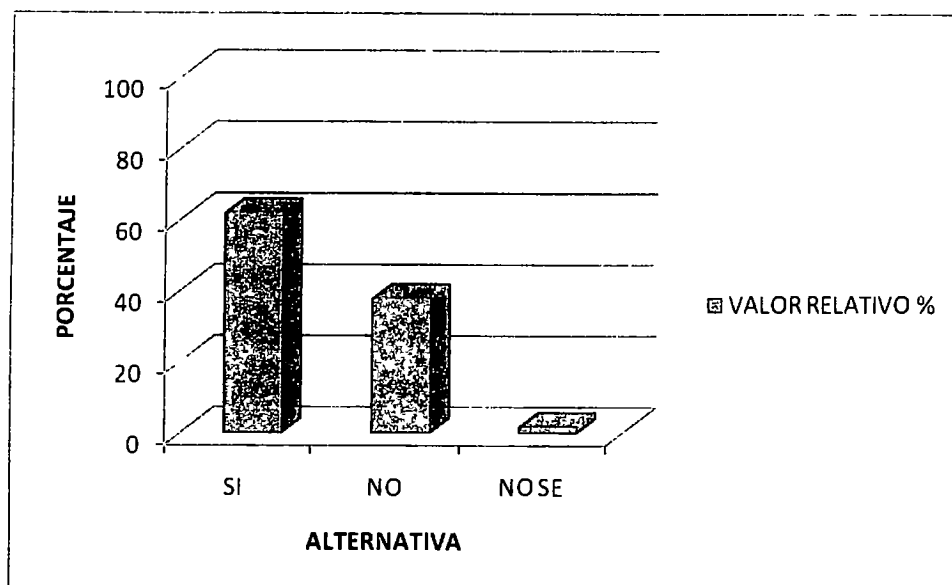
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	31	62
NO	19	38
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.10. Gráfica N° 10 y Análisis

Treinta y uno (31) de los cincuenta encuestados que representa el (62%) tiene conocimiento del procedimiento en segunda instancia con respecto a las pruebas. Sólo una que representa el (2%) dijo no saber y dieciocho de los encuestados que representa el (36%) manifestaron no tenían conocimiento.

¿CONOCE USTED QUE EN LOS PROCESOS AGRARIOS CON EL NUEVO CODIGO AGRARIO, NO SE PUEDEN ANUNCIAR PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA?



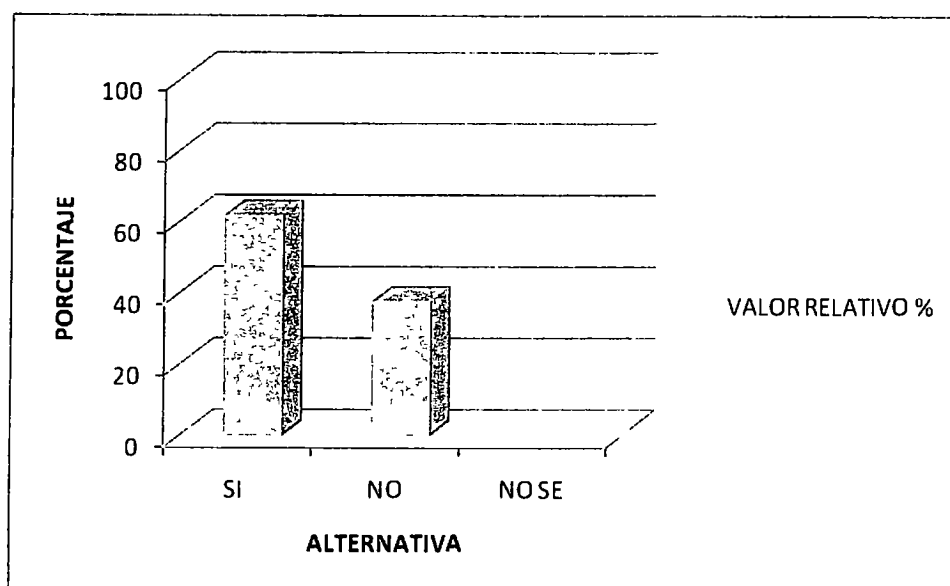
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	31	62
NO	18	36
NO SÉ	1	2

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.11. Gráfica N° 11 y Análisis

Al ser preguntados si conocían sobre los nuevos términos de actividad agraria, empresas agrarias, 31 de los encuestados respondieron que SÍ, y 19 de éstos manifestaron que no tenían conocimiento al respecto.

¿SABE USTED QUE EN EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO EXISTEN TÉRMINOS COMO ACTIVIDAD AGRARIA, EMPRESAS AGRARIAS, Y CONTRATOS AGRARIOS?



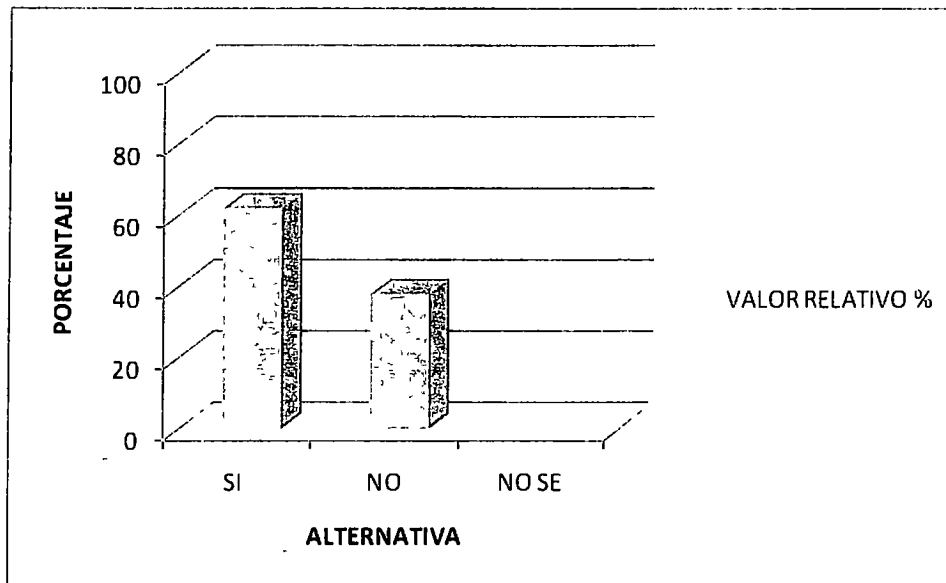
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	31	62
NO	19	38
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.12. Gráfica N° 12 y Análisis

De los encuestados 31 manifestaron que tenían conocimiento sobre la modificación en términos de prescripciones que refleja un 62% y 19 manifestaron NO tener conocimiento del tema.

¿SABE USTED QUE EN EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO LAS PRESCRIPCIONES DE TIERRAS SE PODRAN INTERPONER A LOS 10 AÑOS?



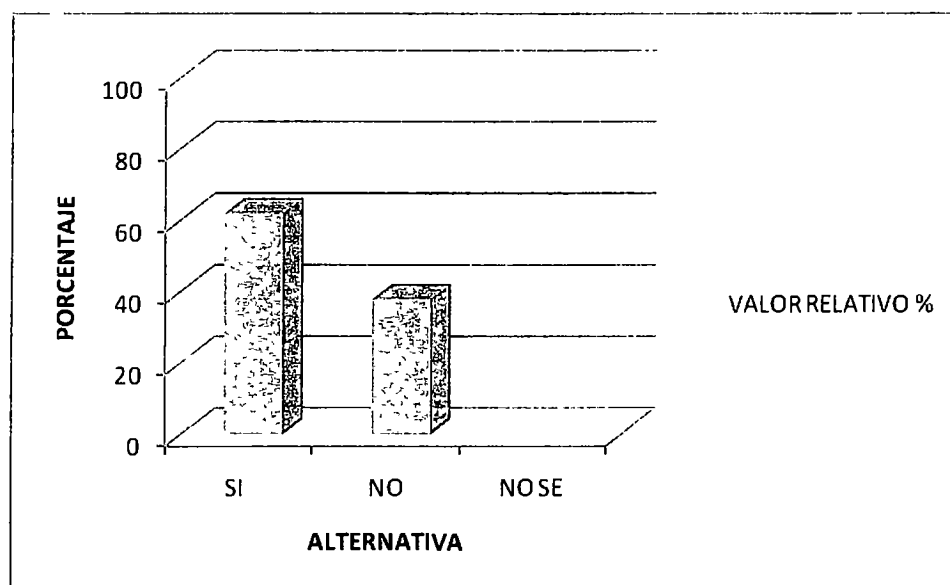
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO %
SÍ	31	62
NO	19	38
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.13. Gráfica N° 13 y Análisis

En consecuencia con la pregunta anterior, 31 de los encuestados manifestaron que SÍ tenían conocimiento, que equivale a un 62% y 38% representados por 19 personas respondieron negativamente.

¿SABE USTED QUE CON EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO EL JUZGADO AGRARIO CONOCERÁ DE LAS SUCESIONES CUÁNDO EXISTAN BIENES INMUEBLES O DE TIERRA?



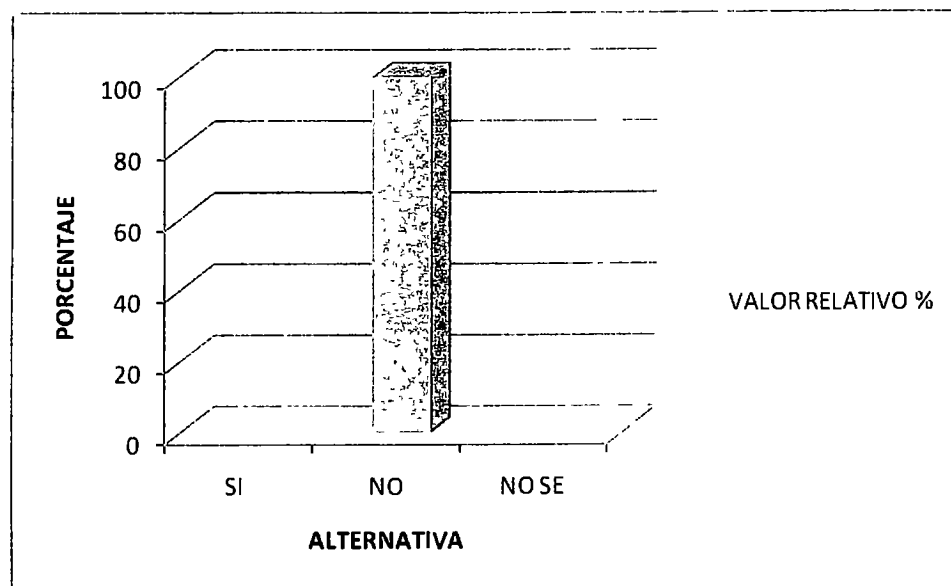
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO %
SÍ	31	62
NO	19	38
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.14. Gráfica N° 14 y Análisis

Los cincuenta encuestados respondieron negativamente a esta respuesta toda vez que en el Juzgado Agrario de Veraguas sólo se cuenta con una secretaria, un escribiente y un alguacil.

¿CONSIDERA USTED QUE EN VERAGUAS EL JUZGADO AGRARIO CUENTA CON EL PERSONAL PARA ATENDER AL NUEVO PROCEDIMIENTO AGRARIO?



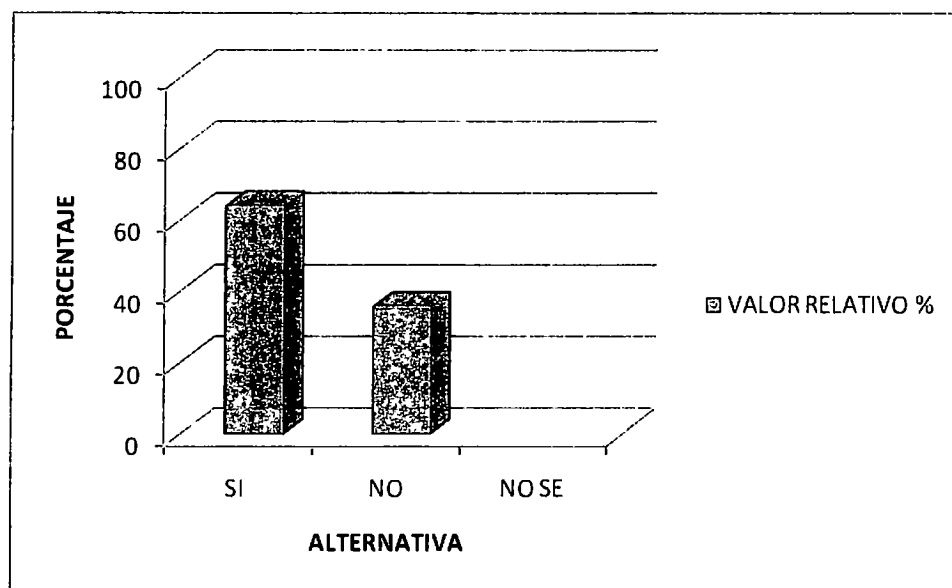
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ		
NO	50	100
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.15. Gráfica N° 15 y Análisis

De los cincuenta encuestados, en lo que se refiere a la pregunta N° 15, esta refleja que el 64% que son 32, está de acuerdo que las audiencias se practiquen en el campo, contrario del resto de los encuestados que manifiestan estar en desacuerdo.

¿CONSIDERA FACTIBLE QUE LA AUDIENCIA DEL PROCESO CON EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO SE PRACTIQUE EN EL CAMPO?



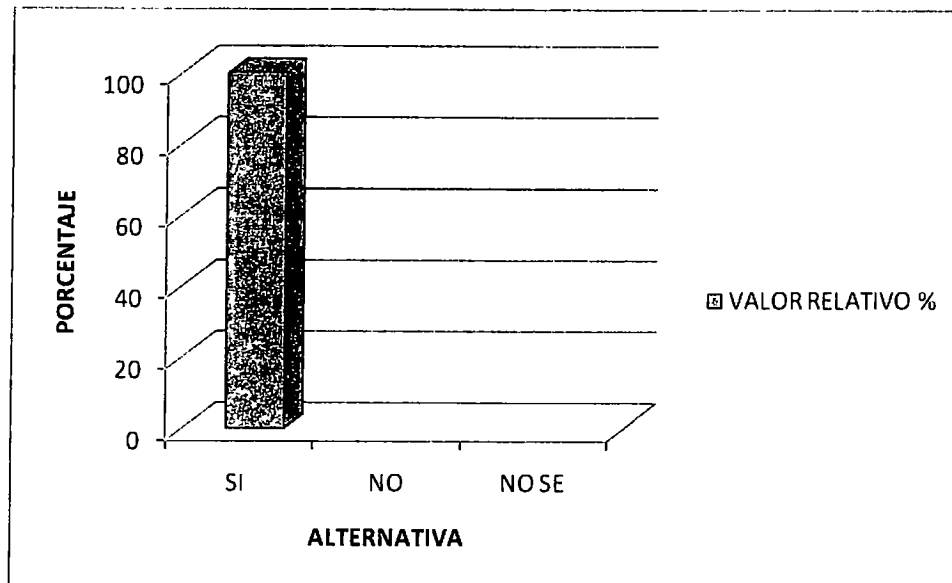
ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	32	64
NO	18	36
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

4.2.16. Gráfica N° 16 y Análisis

En lo que atañe a esta pregunta, el 100% manifestó que si tiene conocimiento de que el juez pueda decretar la prueba de oficio.

¿SABE USTED QUE EL JUEZ PUEDE DECRETAR PRUEBAS DE OFICIOS, SI ASÍ LO CONSIDERA CONVENIENTE?



ALTERNATIVA	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO (%)
SÍ	50	100
NO		
NO SÉ		

Fuente: Instrumento aplicado a los sujetos de la investigación

Luego del análisis de las respuestas a las encuestas aplicadas, de los documentos consultados, de lo observado con motivo de la investigación y nuestro desempeño como abogada litigante, resulta que hemos comprobado nuestra hipótesis de trabajo, esto es, que con el nuevo Código Agrario será factible el acceso a la justicia por las personas de escasos recursos, y el procedimiento será rápido toda vez que en la audiencia se practicaran las pruebas, que resulta beneficioso para la economía procesal.

CONCLUSIONES

1. La problemática agraria y ambiental en el país amerita de una solución y una estrategia integral en tres grandes dimensiones, la política, el económico – social y la jurídica. En el presente trabajo se busca aportar en la solución jurídica, la cual no tendrá mayor impacto si no se dan las demás soluciones.
2. Es absolutamente necesaria la creación de una “jurisdicción agraria y ambiental” en el país, que por razones técnicas denominamos “competencia agraria y ambiental” y se establece no en una ley, sino en un “Código Procesal Agrario y Ambiental”, como la segunda parte o la parte adjetiva para ser más precisos, de un también necesario “Código Agrario”.
3. La competencia agraria y ambiental estará conformada por una ley que la establezca, por órganos jurisdiccionales idóneos y por un proceso agrario y ambiental.
4. El proceso agrario y ambiental estará compuesto por dos grandes partes, el juicio ordinario y los procesos especiales, complementados con los procesos de ejecución. Los mismos estarán regidos por principios específicos, pero fundamentalmente influidos por tres grandes principios, el de oralidad, el de conciliación y el de búsqueda de la verdad histórica y real.
5. En la resolución de los conflictos y asuntos agrarios y ambientales necesariamente se tendrá que agotar una vía administrativa, realizada en la “Procuraduría Agraria y Ambiental” y la vía judicial desarrollada en los “órganos jurisdiccionales especializados”. En el caso que se utilice la vía de la conciliación y el arbitraje, sólo se llegará a la vía judicial cuando haya incumplimiento de lo acordado o resuelto.

6. Para que pueda desarrollarse de una manera viable la competencia agraria y ambiental, se requiere de crear una nueva legislación o nuevas instituciones; y además, reformar la legislación vigente partiendo de la reforma constitucional que regula la propiedad privada.
7. Se hace indispensable profundizar en el estudio del derecho agrario y el derecho ambiental, creando abundante doctrina y haciendo análisis comparado de la legislación nacional con los avances en el extranjero.

RECOMENDACIONES

1. Dado que el presente trabajo, ha sido para mí de gran importancia y en el marco de un proceso de discusión del proyecto de Ley en la Asamblea Nacional de Diputados, para la implementación de los mismos entre campesinos – indígenas y el Estado, sus planteamientos y propuesta de ley, deben considerarse como insumos para la discusión, el análisis y la formulación de futuras propuestas.
2. Se hace necesario de manera urgente, desarrollar investigaciones y discusiones en torno a la estrategia integral indispensable para encontrar soluciones a la problemática agraria y ambiental. Deben ser objeto de investigación y debate temas como la nueva política agraria y el desarrollo sostenible; el problema de la tierra, el desarrollo rural y el medio ambiente; la nueva legislación agraria y las reformas a la legislación vigente, entre otros.
3. Varias de las propuestas contenidas en el anteproyecto de ley que se formula como producto de la presente investigación podrían colisionar con leyes vigentes y con la misma Constitución de la República, pese al esfuerzo técnico desplegado, por lo que se recomienda analizar dichas propuestas con sentido crítico y propositivo, entendiéndolas en el marco de una estrategia integral como la que he planteado.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. CADA. Justicia Agraria y Ambiental en América Latina. Editorial Guayacán. Costa Rica 1998. 623 pp.
2. CCNIS, Tierras Nativas, et. al. Memoria, Segunda Jornada Indígena Centroamericana sobre Tierra, Medio Ambiente y Cultura. El Salvador 1999. 560 pp.
3. CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. Introducción al Derecho Procesal Individual del Trabajo Guatemalteco. Imprenta Castillo. Guatemala 1994. 286 pp.
4. DELGADO MOYA, Rubén. Estudio del Derecho Agrario. Editorial Sista, S.A. de C.V. México 1997. Págs. 169.
5. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Memoria II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas. Primera Edición. Costa Rica, 1999. 871 pp.
6. MARTÍNEZ DE APARICIO, José María. Temas de Derecho Agrario. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1998. 219 pp.
7. MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México 1987. Págs. 537.
8. MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl. El Proceso Agrario y Garantías Individuales. 2ª Edición. Editorial Pac, S.A. de C.V. México 1997. Págs. 329.
9. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. Derecho Procesal Agrario. Editorial Trillas. México 1991. Págs. 1999.
10. PUIG PEÑA, Federico. Compendio de Derecho Civil Español. Tomo II Derechos Reales. Ediciones Pirámide, S.A. Madrid, España. 1976.
11. ROLDÁN ORTEGA, Roque. Legalidad y Derechos Étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua. Programa RAAN-ASDI-RAAS. Colombia, 2000. Págs. 302.
12. Tribunal Superior Agrario. Revista de los Tribunales Agrarios. Centro de

- Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez". Año 4, mayo-agosto, No. 12. México 1996. Págs. 220.
13. ULATE CHACÓN, Enrique. Jurisprudencia de Derecho Agrario y Ambiental. Editorial Universidad de San José. San José Costa Rica 1997. 519 pp.
 14. VILLEGAS LARA, René Arturo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Universitaria. USAC. Guatemala 1991. 128 pp.
 15. ZELEDÓN, Ricardo (Compilador). Código Agrario de Costa Rica. Colección Leyes. Editorial Porvenir S.A. Costa Rica 1998. 505 pp.
 16. ZELEDÓN, Ricardo (Compilador). Código Ambiental de Costa Rica. Fondo Jurídico. Editorial Porvenir S.A. Costa Rica 1999. Págs. 321.
 17. ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, Pietro Romano Orlando. El Renacimiento del Derecho Agrario. Instituto Italo Latinoamericano. Editorial Guayacán. Costa Rica 1998. Págs. 270.
 18. CAROZZA, Antonio, Ricardo Zeledón Zeledón. Teoría General e Institutos de Derecho Agrario. Págs. 185-201. Editorial Astrea. Argentina 1990.
 19. FÁBREGA P., Jorge, PROCESOS CIVILES. Editora Jurídica Panameña, Panamá, 2002.
 20. ROLDÁN ORTEGA, Roque. Alternativas Legales Viables para la Legalización en la Tenencia de la Tierra de la Población Indígena. Septiembre 1994.
 21. FIGALLO, Guillermo. LA POSESION DE LA TIERRA EN PERÚ. Cuadernos Agrarios N° 3. 1979.
 22. De La Ibarra, Antonio, 1983 Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México.

DICCIONARIO Y ENCICLOPEDIAS

CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo *"Diccionario Jurídico Elemental"*. Edición N° 13. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina, 1998. 422 páginas.

CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”. Tomo VI, edición N°18. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina, 1998. 422 páginas.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Edición 25, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1993, 1038 págs.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 32^a Edición Actualizada, Corregida y Aumentada por GUILLERMO CABANELLAS DE LAS CUEVAS. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2006, 1008 págs.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL MICRONET. Edición clásica 2001

LEGISLACIÓN NACIONAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DE 1972

CÓDIGO JUDICIAL DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ

CÓDIGO AGRARIO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

CÓDIGO CIVIL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

PROYECTO DE LEY N° 022-09 “POR EL CUAL SE ORGANIZA LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y AMBIENTAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Texto Único.

LEY 41 DE 1 DE JULIO DE 1998 “LEY GENERAL DE AMBIENTE”

LEY 37 DE 1962 DE REFORMA AGRARIA

REVISTAS Y ARTÍCULOS DE OPINIÓN

DIARIO LA ESTRELLA DE PANAMÁ. Discuten Jurisdicción Agraria y Ambiental en la República. 18 de octubre de 2003.

DIARIO LA PRENSA DE PANAMÁ. Urge la creación de un Tribunal de Tierras. Jaime R. Correa M., 28 de mayo de 2003.

ARTÍCULOS DE INTERNET

www.mida.gob.pa MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO-

www.mef.gob.pa MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS-PROGRAMAS...

www.tierramerica.net EL AMANECER DE LA JUSTICIA AMBIENTAL

ANEXOS

Universidad de Panamá
Vicerrectoría de Investigación y Postgrado
Centro Regional Universitario de Veraguas
Programa de Maestría en Derecho Procesal

ENCUESTA

Dirigido a:

- Estudiantes Universitarios
- Funcionarios del Órgano Judicial
- Defensores de Oficio
- Funcionarios de Reforma Agraria y PRONAT
- Funcionarios de la Autoridad Nacional del Ambiente

Agradezco favor llenar la presente encuesta para recabar información sobre: Factibilidad de la Jurisdicción Agraria en el Sistema Judicial Panameño, para optar por el título de Maestría en Derecho con especialización en Derecho Procesal.

Esta información será manejada con discreción y confidencialidad.

Gracias

**MARQUE CON UN GANCHO LA ALTERNATIVA
QUE CONSIDERE CORRECTA.**

1. ¿Sabe usted que es la jurisdicción agraria?

Sí

No

No sé

2. ¿Conoce usted la norma que regula la jurisdicción agraria actual?

Sí

No

No sé

3. ¿Sabe usted que existe un proyecto del Código Agrario que se encuentra en la Asamblea Nacional en III Debate?

Sí No No sé

4. ¿Conoce usted el procedimiento en el nuevo Código Agrario que está en proyecto en la Asamblea Nacional?

Sí No No sé

5. ¿Cree usted que el nuevo procedimiento agrario es factible para la Jurisdicción Agraria?

Sí No No sé

6. ¿Cree usted que en el nuevo Código Agrario las personas de escasos recursos serán beneficiados?

Sí No No sé

7. ¿Sabe usted que en el nuevo Código Agrario los procesos pueden ser tramitados en el centro de mediación?

Sí No No sé

8. ¿Tiene conocimiento que en el nuevo Código Agrario el proceso inicia cuando la persona acude al Juzgado Agrario a interponer la demanda y es obligación del secretario recibir la queja?

Sí No No sé

9. ¿Sabe usted que en el nuevo Código Agrario, las pruebas se admiten en el tribunal, pero se practican en el campo?

Sí No No sé

10. ¿Conoce usted que en los Procesos Agrarios con el nuevo Código Agrario, no se pueden anunciar pruebas en segunda instancia?

Sí No No sé

11. ¿Sabe usted que en el nuevo Código Agrario existen términos como actividad agraria, empresas agrarias, y contratos agrarios?

Sí No No sé

12. ¿Sabe usted que en el nuevo Código Agrario las prescripciones de tierras se podrán interponer a los 10 años?

Sí No No sé

13. ¿Sabe usted que con el nuevo Código Agrario el Juzgado Agrario conocerá de las sucesiones cuando existan bienes inmuebles o de tierra?

Sí No No sé

14. ¿Considera usted que en Veraguas el Juzgado Agrario cuenta con el personal para atender al nuevo procedimiento agrario?

Sí No No sé

15. ¿Considera factible que la audiencia del proceso en el nuevo Código Agrario, se practique en el campo?

Sí No No sé

16. ¿Sabe usted que el juez puede decretar prueba de oficio, si así lo considera conveniente?

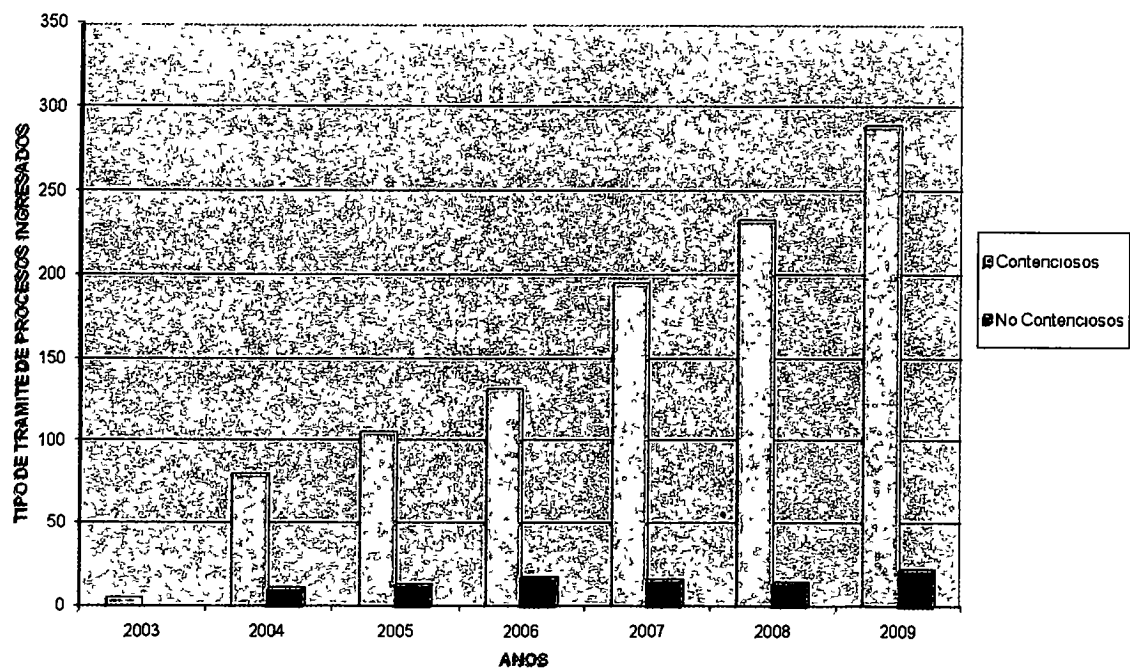
Sí No No sé

**TIPO DE TRAMITE DE PROCESOS INGRESADOS AL
JUZGADO TERCERO DEL CIRCUITO CIVIL DE VERAGUAS
AÑOS 2003 – 2009.**

TIPO DE TRAMITE PROCESOS INGRESADOS	AÑOS							TOTAL
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Contenciosos	5	80	105	131	195	233	289	1,038
No Contenciosos	0	11	13	17	16	14	22	93
TOTAL	5	91	118	148	211	247	311	1,131

FUENTE: Libro de ingreso de proceso del Juzgado Tercero del Circuito Civil de Veraguas

**TIPO DE TRAMITE DE PROCESOS INGRESADOS AL JUZGADO TERCERO DEL CIRCUITO
CIVIL DE VERAGUAS, AÑOS 2003 -2009**

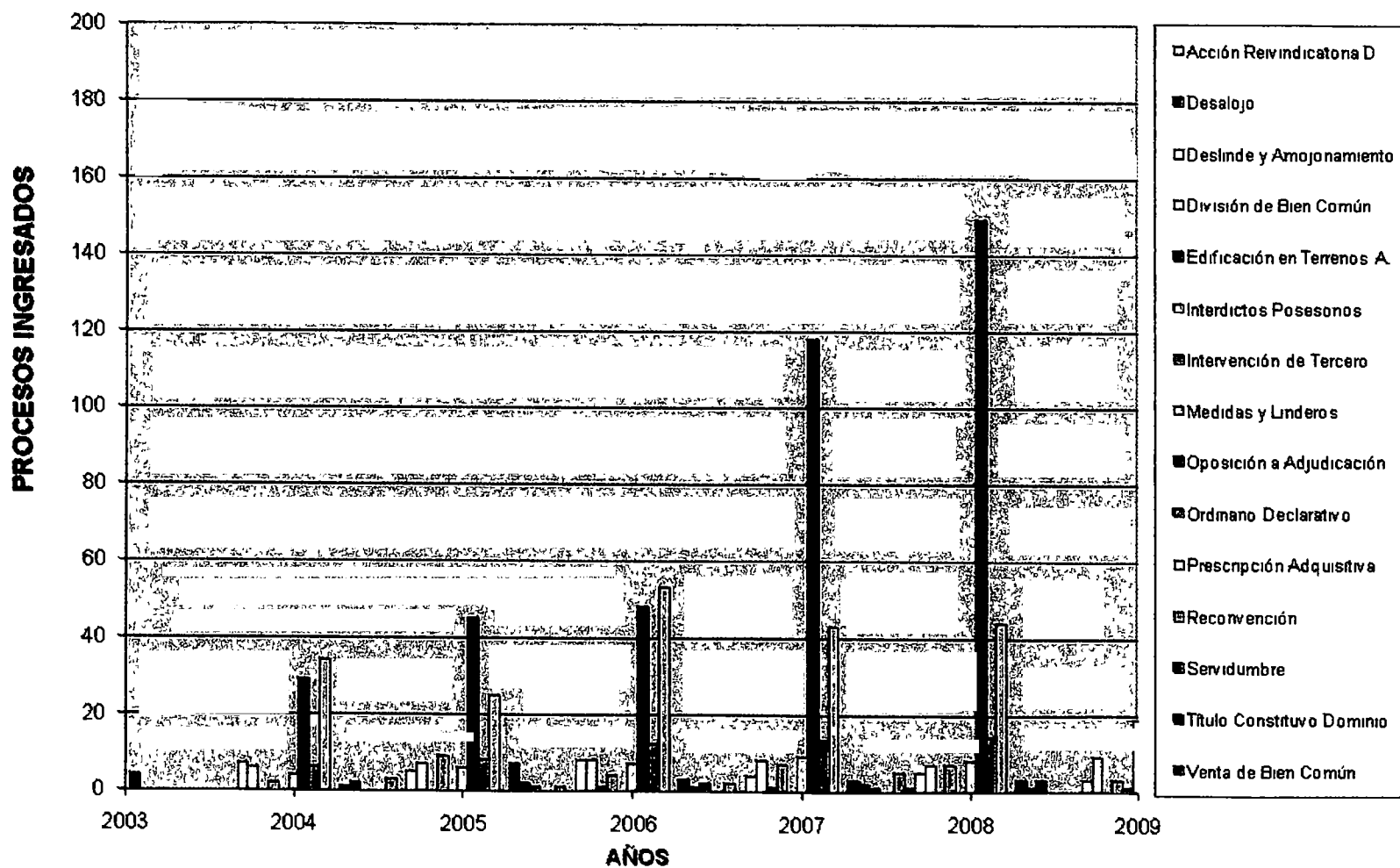


**PROCESOS INGRESADOS EN EL
JUZGADO TERCERO DEL CIRCUITO DE VERAGUAS
AÑOS 2003 - 2009
AÑOS**

PROCESOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Acción Reivindicatoria D.			3	1	2	5		11
Desalojo						1		1
Deslinde y Amojonamiento		7	5	8	4	5	3	32
División de Bien Común		6	7	8	8	7	9	45
Edificación en Terrenos A.				1	1			2
Interdictos Posesorios	1	2	9	4	7	7	3	33
Intervención de Tercero							1	1
Medidas y Linderos		4	6	7	9	8	19	53
Oposición a Adjudicación	4	29	45	48	118	149	181	574
Ordinario Declarativo		6	8	12	13	14	10	63
Prescripción Adquisitiva		34	25	53	43	44	78	277
Reconvención							2	2
Servidumbre		1	7	3	3	3	5	22
Título Constitutivo Dominio		2	2	1	2	1		8
Venta de Bien Común			1	2	1	3		7
TOTAL	5	91	118	148	211	247	311	1131

FUENTES: Libro de ingresos de exp. Del Juzgado Tercero del Circuito Civil de Veraguas.

**PROCESOS INGRESADOS DEL JUZGADO TERCERO DEL CIRCUITO CIVIL DE VERAGUAS,
AÑOS 2003 - 2009**



**DISEÑO DE PROCESO DE CONOCIMIENTO ÚNICO
CON EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO**

ETAPAS PROCEDIMENTALES	SITUACIONES	TÉRMINOS
DEMANDA AUTO ADMISORIO TRASLADO DE LA DEMANDA 10 DIAS	Corrección de demanda Incidente de falta de competencia Contestación de demanda Allanamiento a la pretensión Reconvención Llamamiento al proceso Denuncia de pleito	
5 días libres		Inicia término de 2 meses para llevar a cabo una audiencia
5 días de pruebas	Iniciado el término de aportación de pruebas, vence la oportunidad para corregir voluntariamente la demanda.	
3 días de contrapruebas		
3 días de objeciones		
5 días después de contra - pruebas, vence término para incidental		
Audiencia	Sanear	
	Avenir	
	Fija hechos controvertidos	
	Admisión de pruebas	
	Resolver excepciones e incidentes debidamente comprobados.	
	Ordena práctica de pruebas	Cuando la controversia verse sobre asuntos de puro derecho o no haya pruebas que practicar o hayan renunciado a ellas, el juez podrá dictar su sentencia en el acto de audiencia de las partes presentes.
		2 meses improrrogables para practicar pruebas
Alegatos 10 días	5 días para el demandante 5 días para el demandado.	Vence término para proponer incidentes sobre hechos posteriores a la audiencia
Sentencia	En audiencia o dentro de un término de 60 días al vencimiento de los alegatos	

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE MAYOR CUANTÍA
CON EL NUEVO CÓDIGO AGRARIO**

TRÁMITE	0	10	15	20	23	26	31	36	54	59	103	163	168	173	233	Observaciones
Demanda																
Traslado y contestación	X	X														10 días. Igual término, para el traslado de la demanda. De reconvencción
			X													5 días libres
Pruebas - fija fecha de audiencia y notifica por edicto.				X												5 días. Iniciado el período para aducir pruebas concluye término para corregir demanda
Contrapruebas					X											3 días
Objeciones						X										3 días
Incidentes	X	X	X	X	X	X	X									Desde la notificación del traslado hasta 5 días después del término para objetar pruebas y contrapruebas salvo que haya defensor de ausente.
Oposición al trámite de incidente								X								5 días que corren al día siguiente de la presentación del incidente
Audiencia									X							2 meses a partir de contestación demanda.
Suspensión para sanear										X						5 días
Continúa audiencia											X					Un plazo que no exceda de 2 meses.
Incidentes posteriores												X				Desde el día siguiente de la audiencia hasta 5 días después del término
Práctica de Pruebas													X			Juez señalará término de pruebas dentro del período de pruebas de hasta de 60 días.
Alegato de demandante													X			5 días
Alegato de demandado														X		5 días
Sentencia															X	60 días.