



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO**

**Panamá, quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018).**

I

**VISTOS**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado **PEDRO IVAN GONZALEZ**, en su propio nombre y representación, para que se declare que **ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 4 del artículo 148 de la Ley 55 de 23 de marzo de 2011, que adopta el Código Agrario de Panamá, cuyo tenor es el siguiente:

**Artículo 148.** "Para garantizar la continuidad de la actividad agraria, la sucesión de bienes agrarios se hará de acuerdo con las siguientes reglas:

...

**4. Al momento de la partición de la herencia el juez adjudicará los bienes dedicados a su explotación a los herederos con mayor aptitud para continuarla.**" (Lo que está en negritas es lo que se demanda como inconstitucional).

II

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS  
Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

El demandado expresa que el numeral 4 del artículo 148 de la **Ley N° 55 de 23 de marzo de 2011 que adopta el Código Agrario** citado *ut supra*, vulnera el artículo 60 de la Constitución que es del tenor siguiente:

**Artículo 60.** "Los padres tienen para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él. Todos los hijos son iguales ante la Ley y tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas. La Ley reconocerá los derechos de los hijos menores o inválidos y de los padres desvalidos en las sucesiones testadas".

Según el actor, dicha infracción constitucional se produce porque el numeral del artículo 148 de la Ley N° 55 de 23 de marzo de 2011, omite el principio constitucional que se desprende del referido artículo 60, que dispone que todos los hijos son iguales ante la Ley y que la Constitución les concede idénticos derechos hereditarios en las sucesiones intestadas.

Explica que la norma impugnada infringe la Constitución ya que le permite al Juez, al momento de la partición de una herencia, adjudicar los bienes dedicados a la explotación de la actividad agraria "...a los herederos con mayor aptitud para continuarla, toda vez que esto último, en el fondo, conlleva un trato discriminatorio

en materia sucesoral que contradice el texto constitucional invocado" (Cfr. f. 3 del expediente).

Agrega que desde la Sentencia de 24 de diciembre de 1953, el Pleno de la Corte se pronunció sobre el fundamento o razón de la norma constitucional que se asegura violada -que en ese entonces correspondía al artículo 58- indicando que "...el fin perseguido por el constituyente al sentar el principio de igualdad de todos los hijos en materia de sucesión intestada, no fue otro que el de acabar con las discriminaciones entre los llamados hijos legítimos y naturales que contiene nuestro Código Civil, al igual que todos los Códigos Civiles de su época (Cf. Jurisprudencia Constitucional. Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, 1967, p.208). Bajo este prisma la referida sentencia declaró inexecutable los artículos 670, 671, 672, 673, 675, 676 y 688 del Código Civil; de igual manera la palabra ilegítimos en los artículos 662, 666 y 686 de dicho Código (Ibídem p. 209)" (Cfr. f. 4 del expediente).

Agrega el actor que "...lo que resulta contrario u opuesto a la Constitución es el trato desigual que dio el legislador a la manera como debe ser distribuida la herencia en las sucesiones intestadas agrarias, cuando le permite al Juez al momento de la partición de la herencia adjudicar los bienes dedicados a su explotación a los herederos con mayor aptitud para continuarla" y, como esta inequidad está inserta en el numeral 4 del artículo 148 de la Ley N° 55 de 23 de marzo de 2011 que adopta el Código Agrario, el mismo debe ser declarado inconstitucional (Cfr. f. 4 del expediente).

### III

#### OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION

La **PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN** emitió concepto mediante la **Vista Número 2 de 19 de enero de 2016**, llegando a la conclusión de que el numeral 4 del artículo 148 de la Ley N° 55 de 23 de marzo de 2011 que adopta el Código Agrario es inconstitucional.

La Procuradora explica que el numeral 4 del artículo 148 *lex. cit.* corresponde a "...un régimen especial de sucesión que será atendido exclusivamente por la jurisdicción agraria, cuando dentro de la masa herencial existan bienes de tal naturaleza, pues de lo contrario la competencia será a prevención con los juzgados Civiles" (Cfr. f. 21 del expediente).

La representante del Ministerio Público plantea que del contexto de la norma a la que pertenece el numeral atacado como inconstitucional se desprende que el legislador previó este procedimiento para los casos en los que "...los herederos

intestados no logren llegar a un acuerdo, sobre quién debe continuar con dicha actividad, evitando el fraccionamiento del bien, tal como refiere el numeral 3 de la excerta in comento", con el propósito de "...garantizar la producción agraria, con el objeto de evitar el deterioro o la pérdida del producto, por razón de la muerte del causante, en circunstancias en que no exista testamento" (Cfr. f. 22 del expediente).

Sin embargo, señala que el artículo 60 de la Constitución de la República de Panamá establece que los hijos -frente a sus padres- tienen los mismos derechos, por tanto, todos los hijos son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos hereditarios en las sucesiones intestadas" (Cfr. f. 20 del expediente).

Este criterio —expresa la Procuradora— es cónsono con el artículo 17, numeral 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos que dispone que "La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo" y se refleja en los artículo 662 y 663 del Código Civil y 237 del Código de la Familia que expresan:

**Artículo 662 del Código Civil.** Los hijos y sus descendientes, incluyendo en ellos a los adoptados y sus descendientes, suceden a los padres y demás ascendientes, sin distinción.

**Artículo 663 del Código Civil.** Los hijos del difunto le heredarán siempre por su derecho propio, dividiendo la herencia en partes iguales."

**Artículo 237 del Código de la Familia.** Todos los hijos e hijas son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y deberes con respecto a sus padres, sean consanguíneos o adoptivos."

Adicionalmente, la Procuraduría cita el fallo de fecha 20 de enero de 2004 de la Corte Suprema de Justicia, en el cual se señaló lo siguiente:

"El principio de la igualdad legal de los hijos en materia de sucesión intestada sentado por el constitucionalista desde el Acto Constitucional de 1946, en su artículo 58, aparece recogido en la actual Carta Fundamental, en el artículo 56 que se cita como vulnerado por la parte demandante, ya reproducido anteriormente. Dicha disposición expresa con claridad meridiana que, "todos los hijos son iguales ante la ley y tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas", de ahí que no quepa establecer distinción o discriminación alguna por razón de la naturaleza de la filiación, como a renglón seguido expresa de manera categórica el artículo 57 del citado estatuto fundamental."

La **PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN** sostiene que, si bien es cierto la norma demandada no hace alusión al término "hijos", sino que se refiere a "herederos", debe considerarse que "...por naturaleza la sucesión ocurre de forma descendiente, es decir, de padres a hijos, y excepcionalmente en orden ascendiente, siendo los padres los beneficiarios, por lo que el análisis debe centrarse en la sucesión originaria" (Cfr. f. 25 del expediente).

Añade que el calificativo "mayor aptitud" que introduce el legislador para facultar al juez a realizar la partición de la herencia y entregar el bien objeto de la sucesión al heredero más "apto" para continuar con la explotación del recurso, representa "...un trato desigual e injusto en contra de los demás herederos, precisamente, porque no se establece en la norma ningún mecanismo de participación en las ganancias, ni se indica que dicha adjudicación sea de carácter temporal, dejándose consignado entonces, de acuerdo a las reglas de derecho vigente en materia de sucesiones, que tal decisión provoca efectos permanentes" y "...el juzgador podría basar su decisión jurisdiccional en aspectos subjetivos y no objetivos de valoración, lo cual pudiese causar excesos e injusticias al instante de fallar la causa" (Cfr. fs. 25-26 del expediente).

La Procuradora concluye que, si bien comprende la necesidad de preservar la seguridad alimentaria del país, lo cual se logra inobjetablemente con la protección, desarrollo y salvaguarda del sector y la actividad agraria, no puede perderse de vista que tal resguardo debe producirse, sin que se menoscabe, en modo alguno, derechos y garantías de los ciudadanos, por lo que considera que el numeral 4 del artículo 148 de la Ley 55 de 23 de marzo de 2011 debe ser declarado inconstitucional.

## VI

### CONSIDERACIONES Y DECISION DEL CASO

#### A. COMPETENCIA.

La competencia para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, se encuentra establecida por el artículo 206 de la Constitución, que en su numeral 1 dispone:

**Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de la Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
2. ..."(El subrayado es del Pleno).

#### B. DECISIÓN DE FONDO.

En el presente caso se cumplió con el término de fijación del negocio en lista y se publicó el edicto correspondiente por el término de tres días, para que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, el demandante

o los interesados presentaran sus argumentos por escrito, sin que ninguna persona hiciera uso de ese derecho.

Así las cosas, pasa el Pleno a resolver la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa.

En el caso bajo examen, tanto el actor como la Procuraduría General de la Nación coinciden en señalar que el numeral atacado en sede constitucional desconoce el artículo 60 de la Constitución en lo que respecta la igualdad de derechos entre los hijos en las sucesiones intestadas y destacan la posición de la Corte al respecto, que de manera consistente ha precisado que no cabe establecer distinción o discriminación alguna entre ellos, por razón de la naturaleza de la filiación.

Sin embargo, en el caso de la norma bajo examen - como bien indica la Procuradora General de la Nación- el numeral atacado no se refiere a la adjudicación de los bienes dedicados a la actividad agraria a los "hijos", sino a los "herederos con mayor aptitud para continuarla". La representante del Ministerio Público indica que ese criterio implica un trato desigual e injusto en contra de los demás herederos, precisamente, porque no se establece en la norma ningún mecanismo de participación en las ganancias, ni se indica que dicha adjudicación sea de carácter temporal, dejándose consignado entonces, de acuerdo a las reglas de derecho vigente en materia de sucesiones, que tal decisión provoca efectos permanentes y que el juzgador podría basar su decisión jurisdiccional en aspectos subjetivos y no objetivos de valoración, lo cual pudiese causar excesos e injusticias al instante de fallar la causa.

Teniendo presente lo anterior, conviene examinar las normas del Título del que hace parte el numeral atacado como inconstitucional.

En ese orden de ideas, se observa que el artículo 146 del Código Agrario define la sucesión agraria como "...la transmisión de los derechos activos y pasivos utilizados para la realización de una actividad agraria por el causante a la persona que sobrevive, a la cual la **ley o el testador llama para recibirla**. Cuando en un proceso sucesorio, la masa herencial esté constituida en todo o en parte por **bienes de naturaleza agraria, en lo relativo a la administración y adjudicación, se favorecerá la continuidad de la actividad agraria de que se trate**".

En este sentido, el Artículo 147 dispone que "...Cuando en un juicio de sucesión existan solo bienes agrarios dentro de la masa herencial, se someterá a la Jurisdicción Agraria. Cuando la masa herencial se encuentre constituida por bienes

de naturaleza agraria y bienes de naturaleza no agraria, la competencia será a prevención con la Jurisdicción Civil”.

Por su parte, el artículo 148 del que hace parte el numeral cuya inconstitucionalidad se examina, establece lo siguiente:

**Artículo 148.** Para garantizar la continuidad de la actividad agraria, la sucesión de bienes agrarios se hará de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El juez de la causa de oficio o a petición de parte interesada, en cualquier fase del proceso, tomará las medidas de conservación necesarias para asegurar la continuidad de la actividad agraria.
2. A falta de herederos testamentarios, los bienes serán adjudicados de conformidad con las reglas de la sucesión intestada.
3. Antes de adjudicar, el juez *instará a los herederos intestados para que, de común acuerdo, designen a uno o varios de ellos para continuar la actividad agraria del causante evitando el fraccionamiento del bien.* En este caso, el Estado a través de sus institutos de crédito agropecuario promoverá el otorgamiento a estos herederos designados de las facilidades crediticias necesarias para satisfacer el resarcimiento a que hubiera lugar.
4. **Al momento de la partición de la herencia, el juez adjudicará los bienes dedicados a su explotación a los herederos con mayor aptitud para continuarla** (Lo que está en negritas es lo demandado por inconstitucional).

El artículo 149 del Código Agrario precisa que a la sucesión agraria “Se aplicarán las normas relativas a la sucesión establecidas en el Código Civil y el Código Judicial, en aquello que no esté regulado expresamente en este Capítulo”, siempre que no sean contrarias a los principios del Derecho Agrario”.

Las normas antes transcritas no dejan duda que la sucesión agraria es un tipo de sucesión sujeto a reglas especiales que, en lo que no se encuentra regulado expresamente por el Código Agrario, se rige por las normas relativas a la sucesión que contienen tanto el Código Civil como el Código Judicial. Su finalidad, según lo dispuesto por el legislador, es que en la transmisión de los derechos activos y pasivos utilizados para la realización de una actividad agraria por el causante a la persona que sobrevive, se favorezca la continuidad de esa actividad.

También es importante tener presente que la actividad agraria no sólo es ejercida por propietarios agrarios individuales, sino que puede llevarse a cabo a través de empresas agrarias que pueden organizarse en sociedades agrarias de transformación, cooperativas de producción, asentamientos campesinos, entre otras (Cfr. art. 17 de la Ley 55 de 2011). Esas empresas agrarias, pueden ser liquidadas de conformidad con las disposiciones de la referida Ley 55 y,

supletoriamente, atendiendo a las normas que regulan la disolución de sociedades civiles (Cfr. art. 20 lex. cit.).

La lectura de la Ley 55 de 2011 permite inferir que ésta no obliga al propietario agrario ni a quienes estén desarrollando una actividad agraria por sí o mediante empresas agrarias, a que continúe con ésta en el tiempo, pues éste puede decidir cesar esa actividad de acuerdo a la ley y, en el caso de las empresas agrarias, ser disueltas y liquidadas conforme a los procedimientos establecidos para ese fin, sin que exista, como se ha dicho, una prohibición para tales menesteres.

Sin embargo, el artículo 148 contiene disposiciones mediante las cuales se les impone a los herederos una suerte de obligación de continuar la actividad agraria del causante.

Lo expresado parece ser un contrasentido. Por un lado, el causante no tiene dicha limitación, pero por el otro los herederos sí. En ese contexto, el artículo 148 de la Ley 55 establece que "Para garantizar la continuidad de la actividad agraria, la sucesión de bienes agrarios se hará de acuerdo con las siguientes reglas: "3. Antes de adjudicar, el juez instará a los herederos intestados para que, de común acuerdo, designen a uno o varios de ellos para continuar la actividad agraria del causante evitando el fraccionamiento del bien...4....el juez adjudicará los bienes dedicados a su explotación a los herederos con mayor aptitud para continuarla".

Al Pleno no le parece razonable el contexto en el que se da la regulación de la sucesión intestada agraria, pues los herederos deben poder heredar los activos y pasivos en las mismas condiciones de libertad que tenía el causante y sin tener que soportar una limitación como la que surge de la obligación de tener que continuar la actividad agraria del causante.

Desde ese punto de vista, la facultad que el numeral 4 del artículo 148 le otorga al juez para que, "...al momento de la partición de la herencia...", adjudique "...los bienes dedicados a su explotación a los herederos con mayor aptitud para continuarla...", desconoce el derecho que tienen los herederos de sustituir al causante y adquirir los activos y pasivos en las mismas condiciones que éste tenía.

Ahora bien, la expedición de normas que regulan la sucesión agraria, como todo otra normativa infraconstitucional, debe llevarse a cabo con el más absoluto respeto de los derechos y garantías que la Constitución consagra. En este sentido, la Corte ha precisado que:

"...Los derechos fundamentales representan los valores y principios de la sociedad y, al tener la categoría de normas constitucionales, también tienen la virtud de configurar la legislación

infraconstitucional. De manera que toda norma jurídica de inferior jerarquía debe estar en conformidad al menos con el núcleo esencial e indisponible de los derechos fundamentales, pues es sabido que, al no ser éstos absolutos, pueden ser restringidos por la Ley, pero sólo en aquella medida que no exceda su núcleo esencial, es decir, que no sobrepase esa parte que constituye la esencia, la razón de ser, del derecho fundamental que, de ser trastocada, lo desnaturaliza y lo hace inservible.

Entre los valores que consagra nuestra Constitución figuran aquellos que, desde el mismo Preámbulo de la Norma Fundamental, expresan y representan los fines supremos de la Nación panameña. En efecto, el preámbulo destaca que la Constitución se expide con el propósito de “garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional”.

Estos valores son complementados y ampliados en la parte dogmática de la Constitución, que es aquella en la que se reconocen los derechos y garantías fundamentales en los que cree el pueblo panameño. Una lectura de dichos derechos revela que en la sociedad panameña se propugna la libertad, **la igualdad ante la ley**, la prohibición de discriminación o el establecimiento de fueros por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas; la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas, la libertad de locomoción, la libertad de pensamiento, expresión, prensa, la libertad de culto, de asociación, de reunión, de acceso a la información, el derecho de propiedad privada, de trabajo, de educación y cultura, de salud, a la familia, a un ambiente sano, al respeto de las comunidades indígenas, al sufragio, entre otros.

Desde luego, los valores constitucionales, reconocidos y positivados a través de los derechos fundamentales, obligan a que se realicen los fines que son consustanciales con tales derechos, lo cual se traduce en el deber que tiene la Autoridad de protegerlos y de asegurar la efectividad de los mismos, así como en la necesidad de la implementación de las respectivas políticas públicas por parte de las agencias y departamentos del Estado de conformidad con sus respectivas competencias.

En ese orden de ideas, el artículo 17 de la Constitución Nacional, que constituye uno de los pilares en que descansa el Estado panameño, dispone que “Las autoridades de la República están instituidas para **proteger** en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; **asegurar la efectividad** de los derechos y deberes individuales y sociales, y **cumplir y hacer cumplir** la Constitución y la Ley...” (Las subrayas y negrillas son del Pleno)” (Cfr. Sentencia del Pleno de 29 de diciembre de 2011).

Entre esos derechos fundamentales que las autoridades de la República se encuentran obligados a tutelar se encuentra el derecho a la igualdad.

En el caso del artículo 60 de la Norma Fundamental, el constituyente llevó el derecho a la igualdad al ámbito de las relaciones de familia, al disponer de manera explícita el derecho de todos los hijos reciban igualdad de trato en la sucesión intestada.



No obstante, en el caso que nos ocupa, la desigualdad que se examina no se reduce exclusivamente al trato que el numeral 4 del artículo 148 del Código Agrario les prodiga a los "hijos" en la sucesión agraria *ab intestato*, sino a los "herederos" no testamentarios en general.

En este orden de ideas, el Pleno observa que la norma impugnada, al establecer que el *"Al momento de la partición de la herencia el juez adjudicará los bienes dedicados a su explotación a los herederos con mayor aptitud para continuarla"*, dispone un tratamiento desigual que es insostenible a la luz del artículo 60 constitucional **-cuya lectura no deja duda de la inconstitucionalidad de la norma respecto de los herederos no testamentarios cuando todos ellos sean hijos del causante-** y de la jurisprudencia de la Corte.

Sin embargo, queda por definir la situación de dicha norma en el caso de los herederos en general, que no sean hijos del difunto.

Al respecto, debe tenerse presente que los herederos *ab intestato* son llamados a suceder por orden de ley y, si bien en Panamá el ordenamiento jurídico llama primero a heredar a los hijos, también llama -en el mismo grado- al cónyuge del causante (que no tiene la condición de hijo o hija, aunque entra a la sucesión como tal) y, a falta de ellos, a los parientes más próximos según el número de generaciones, que tampoco entran en la categoría de hijos (Cfr. artículos 646 y subsiguientes del Código Civil).

Ante este escenario, resulta obligante, en virtud del principio de unidad de la Constitución, confrontar la disposición recurrida con el artículo 20 de la Norma Fundamental que consagra la denominada "igualdad ante la Ley" que se traduce, en *"...el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades"* (Cfr. Sentencia de 5 de julio de 2012). De igual modo, debe examinarse la conformidad del numeral 4 del artículo 148 del Código Agrario, frente a una de las implicaciones del artículo 19 de la Constitución -que se refiere al derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y que crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias (Cfr. Sentencia del Pleno de 8 de enero de 2004)-.

En este sentido, la Corte es del criterio que el numeral 4 del artículo 148 del Código Agrario que nos ocupa, deviene en inconstitucional pues deja a todos aquellos que se encuentren en la categoría de herederos no testamentarios en una sucesión agraria a expensas del criterio legal que le impone dicha norma al Juez. Como se ha visto, se trata de un criterio legal, que desconoce el derecho de los herederos de heredar en las mismas condiciones de libertad que tenía el causante. En este orden de ideas, la obligación de adjudicar los bienes dedicados a la

explotación a los herederos con mayor aptitud para continuarla, infringe el derecho a la igualdad ante la ley que tienen todos los herederos de no ser excluidos por no tener ciertas aptitudes exigidas por la ley que en sí son contrarias a la Constitución, infringiendo de esta forma los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 4 del artículo 148 de la Ley 55 de 23 de marzo de 2011, que adopta el Código Agrario de Panamá.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial,

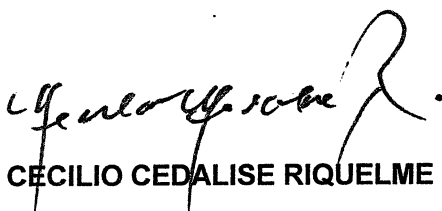
  
MGDO. JERONIMO MEJIA E.

  
MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

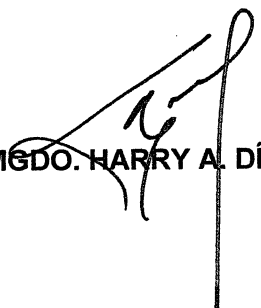
  
MGDO. OYDEN ORTEGA DURAN

  
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

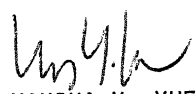
  
MGDO. JOSE E. AYU PRADO CANALS

  
MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

  
MGDO. HERNAN A. DE LEON BATISTA

  
MGDO. HARRY A. DIAZ

  
MGDO. EFRÉN C. TELLO C.

  
LICDA. YANIXA Y, YUEN  
SECRETARIA GENERAL



47

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 1 días del mes de Noviembre del año  
2018 a las 4:20 de la Tarde Notifico a la  
Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

Firma de la Notificada

