

*República de Panamá*

Panamá, 2 de enero de 1996.

Procuraduría de la Administración

INGENIERO

TOMAS A. NORIEGA Q.

DIRECTOR NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

E. S. D.

Señor Director:

Doy respuesta a su atenta nota DINRA-429-95, fechada 30 de noviembre del año corriente, a través de la cual eleva consulta y solicita nuestro criterio en torno a la siguiente situación:

"Mediante Escritura Pública No.3094 de 11 de abril de 1980, la Compañía Agrícola Amsterdam, S.A. transfiere por Compra-Venta al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la finca 4963 y sus mejoras, la cual aparece inscrita en el Registro Público al tomo 735, folio 264 de la sección de Propiedad. Provincia de Colón. Escritura ésta que quedó registrado (sic) el día 30 de mayo de 1980. Ese mismo día (30 de mayo de 1980) también se inscribió la Escritura Pública No.2237 de 29 de noviembre de 1974 de la Notaria Primera del Circuito de Panamá. Mediante la cual la Compañía Agrícola Amsterdam, S.A... segrega para sí un globo de terreno, con una superficie de 499 hectáreas con 9916 metros cuadrados más 50 decímetros cuadrados, formando así la finca No.8590, tomo 1675, folio 140 de la Sección de Propiedad, provincia de Colón. Esta Escritura, que había sido ingresada en el Registro Público, el día 20 de enero de 1975, quedó registrada, como hemos indicado, el día 30 de mayo de 1980.

En las Cláusulas del Contrato de Compra-Venta, tal como consta en la Escritura Pública No.3094 de 11 de abril de 1980, específicamente, en la cláusula No.12, queda expresamente consignado que

la superficie de la finca objeto del Contrato de Compra-Venta realizado entre la Compañía Agrícola Amsterdam, S.A. y el MIDA, es la superficie de 5,960 hectáreas, la inscripción por defectos en el título como al celebrarse tal Contrato de Compra-Venta, se hizo abstracción de que estaba pendiente, sin inscribir desde el año de 1975, la Escritura de segregación que para sí efectuó la Compañía Vendedora, y sin que la hubiese retirado, es que al practicarse la inscripción de esta Escritura da como resultado que la finca tiene una superficie inferior a lo pactado en detrimento de los intereses del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al haberse segregado con antelación al referido globo de terreno, aun cuando el Ministerio es el ocupante actual del mismo.

Luego de esta breve exposición, pregunta a continuación:

Es válida o no la inscripción de la Escritura Pública No. 2237 de 29 de noviembre de 1974, por la cual la Vendedora segregó para sí un globo de terreno, si mediante Escritura Pública No. 3094 de 5 de abril de 1980, la vendedora traspasó al MIDA la totalidad

de la finca, es decir, de superficie de 5,960 hectáreas? lo niega, pueden ser apeladas ante la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, Al iniciar el análisis de la temática planteada, no podemos dejar de dudar al hecho de que la inscripción de la Escritura Pública No. 2237 no se llevó a cabo sino cinco años después de su presentación al Diario del Registro, constituyendo un suceso que, ciertamente, resulta irregular y por tanto relevante en el presente estudio.

Según los artículos 46, 47 y 50 del Decreto No. 9 de 1920, reglamentario del Registro Público, compete al Registrador (léase Director General del Registro Público) calificar todos los documentos que se hubieren recibido en dicha oficina a fin de determinar si es procedente o no su inscripción.

Si se ordena la inscripción, la misma ha de ser, a su vez, practicada dentro del lapso más corto posible y tomando siempre en cuenta el orden de presentación (artículo 50 del

Decreto No.9).

Si se suspende la inscripción por defectos en el título que puedan ser subsanados por el interesado. el artículo 96 del Decreto No.9, meridianamente establece los siguientes términos:

"ARTICULO 96. Cuando un documento, que por su naturaleza sea registrable, haya sido calificado como de defectuoso y transcurran cuatro meses sin que el interesado comparezca a notificarse de esa calificación, se cancelarán el asiento diario y la nota que se haya puesto al margen de la inscripción que afecte el documento. Si antes de vencerse dichos cuatro meses el interesado se notificare y desde la fecha de tal notificación transcurrieren doce meses sin haberse subsanado el defecto también se harán las cancelaciones de que se ha tratado antes. En ambos casos se dará cumplimiento al artículo 44 del Decreto número 9 de 1920. Después de hecha la cancelación se archivará el documento si estuviere en la oficina y quienes tengan interés en él, no lo reclamaren."(el subrayado es nuestro)

Ambas resoluciones, tanto la que suspende la inscripción del documento como la que lo niega, pueden ser apeladas ante la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, según lo contemplado en el artículo 56 del Decreto N°9 de 1920 que preceptúa textualmente:

"Artículo 56: Si el interesado no se conformare con la providencia que dictare el registrador general en uso de las facultades que le reconoce el artículo 46 del Decreto N°9 del 13 de enero de 1920, podrá solicitar por escrito, en papel sellado de primera clase exponiendo los motivos en que se apoye, la revocación de la orden de suspensión o bien la de negación de la inscripción, y la remisión, en tal caso, del documento y la (sic) Corte Suprema de Justicia para que resuelva en definitiva."

Como se puede ver, aún en el caso extremo de que, decretada una suspensión de inscripción se dejara transcurrir los casi cuatro meses que la ley otorga para notificarse de la resolución y se sumare a este el período adicional de doce meses posteriores a la notificación para subsanar las faltas en el título, el cual no es interrumpido por la apelación del interesado que se concede en efecto devolutivo, no alcanza, ni por mucho, el tiempo transcurrido entre la presentación y la inscripción de la escritura en el presente caso.

Sin embargo, a pesar de todas estas aseveraciones este Despacho debe comunicarle que efectivamente es válida la inscripción de la escritura pública N°2237. El artículo 1784 del Código Civil es claro cuando de tenor siguiente dice:

Artículo 1784. No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representantes legítimos.

Esta norma tiene su fundamento en los principios de publicidad y seguridad que orientan la actividad del Registro. La institución registral tiene la facultad de dotar de publicidad a los derechos y actos jurídicos, pues por una parte el Registro puede ser consultado por cualquier persona, y por la otra, la cognoscibilidad de los derechos y de los actos jurídicos permite que los mismos puedan ser opuestos a terceros. Por eso los títulos sujetos a inscripción perjudican a terceros únicamente desde la fecha de su presentación.

Así lo ha comprendido Nuestro Máximo Tribunal de Justicia, la Corte Suprema, cuando a través de su Sala Primera, de lo Civil, en fallos del 31 de enero de 1935 y 25 de febrero de 1971, al respecto se ha pronunciado de la siguiente manera:

"La inscripción hecha por error en el Registro Público de una finca, no puede ser desconocida su validez por los Tribunales de Justicia, hasta tanto que por los medios legales se obtenga su cancelación; pues de otro modo sería menoscabar las disposiciones que gobiernan la instituciones del Registro Público a las cuales hay que atenerse."

.....

"Por el texto de lo que se pide no pareciera siquiera tratarse de una acción declarativa encaminada a obtener la declaración de la existencia de una determinada relación jurídica o de un derecho nacido de un negocio jurídico por aquello de que se solicita imponer a determinada sociedad el cumplimiento de un acto o una acción. Lo importante es que con fundamento en el artículo mencionado del Código Civil la cancelación de la inscripción que se pretende solo puede obtenerse por auto o sentencia de los tribunales ordinarios, facultad que no concede la ley al Director General del Registro Público con tanta mayor razón cuando la solicitud cuestionada puede o envuelve una controversia. ...
...solo son recurribles ante la Corte las resoluciones del Registrador niegan o suspenden la inscripción de los documentos que presentan para su registro y las que pronuncia dicho funcionario en los casos a que aluden los artículos 47, 107 y 108 del Decreto N° 9 de 120, reglamentario del Registro Público."

Creemos que estas sentencias son ilustrativas y se explican por ellas solas.

Por otro lado en las investigaciones de campo realizadas, este Despacho ha podido verificar que la Escritura Pública No.2237, del 29 de noviembre de 1974, mediante la cual la Compañía Agrícola Amsterdam segrega para sí un globo de terreno de aproximadamente 500 hectáreas de la finca 4963, fue presentada al Registro el día 20 de enero del año de 1975, muy anteriormente a la Escritura No.3094, de 11 de abril de 1980, presentada el 30 de mayo de 1980. Esto es relevante en tanto que en el Sistema Registral Panameño rige el principio de la prelación o prioridad de inscripciones públicas, según el cual el Registrador sólo puede tomar en cuenta la fecha de presentación al Diario a fin de determinar el orden de las respectivas inscripciones. Así se desprende claramente del contenido de los artículos 1761 del Código Civil y 111 del Decreto No.9, del 13 de febrero de 1920, cuando establecen:

"ARTICULO 1761. Los títulos sujetos a inscripción que no estén inscritos, no perjudican a terceros sino desde la fecha de su presentación en el Registro.

Se considerarán como tercero aquél que no ha sido parte en el acto o contrato a que se refiere la inscripción.

No se considerará tercero al heredero o legatario respecto de los actos de su causante".

.....

"ARTICULO 111. La presentación al Diario fija la fecha de toda inscripción, inclusive las provisionales, para los efectos del artículo 1761 del Código Civil".

Confirmando esta interpretación, nuestro Máximo Tribunal de Justicia, la Corte Suprema, en fallos de 18 de diciembre de 1978 y 29 de junio de 1977, se externo de la siguiente forma:

"En la calificación de un título sujeto a inscripción el Registrador General tiene que limitarse, respecto de la prelación de los documentos presentados para su inscripción, a su fecha de presentación en el Diario. Por ello carece de relevancia la circunstancia de que la sentencia fuese anterior a la presentación del título que inscribió la Nación en el Registro Público. Del mismo modo, no podría pretenderse que una persona que adquiriera un bien inmueble mediante escritura pública, pueda obtener la inscripción de su título contra la inscripción en el Registro de otro título, que aún cuando posterior a la fecha de adquisición del primero, fue presentada al Registro para su inscripción antes del título primeramente obtenido".

.....

"Una simple comparación de los datos registrados y de los respectivos títulos lleva al convencimiento de la anterioridad de la inscripción de la finca "Dormisolo" y, por consiguiente de su preexistencia cuando se inscribió la finca "La Sierra". (El subrayado es mío).

Ahora bien, sobre la responsabilidad civil correspondiente a la sociedad vendedora es palmario el contenido de los artículos 1239, 1241 y 1242 del Código, en los cuales ha quedado irrelevante la determinación sobre si la venta en cuestión fue hecha con relación a su superficie o cabida; o por el contrario se hizo por un precio alzado o como un cuerpo cierto. Disponen dichos artículos:

"Artículo 1239: La obligación de entregar la cosa vendida, comprende la de poner en poder del comprador todo lo que exprese el contrato, mediante las reglas siguientes:

Si la venta de bienes inmuebles se hubiese hecho a razón de un precio por unidad de medida o número, tendrá obligación el vendedor de entregar al comprador, si éste lo exige, todo cuanto se haya expresado en el contrato; pero, si esto no fuere posible, podrá el comprador optar entre una rebaja proporcional del precio o la rescisión del contrato, siempre que en este último caso no baje de la décima parte de la cabida la disminución de la que se atribuyera al inmueble.

Lo mismo se hará aunque resulte igual cabida, si alguna parte de ella no es de la calidad expresada en el contrato.

La rescisión, en este caso, sólo tendrá lugar a voluntad del comprador cuando el menor valor de la cosa vendida exceda de la décima parte del precio convenido".

.....

"Artículo 1241. En la venta de un inmueble, hecha precio alzado y no a razón de un tanto por unidad de medida o número, no tendrá lugar el aumento o disminución del mismo, aunque

resulte mayor o menor cabida o número de los expresados en el contrato.

Artículo 1242. Las acciones que nacen de los tres artículos anteriores prescribirán al cabo de un año contado desde el día de la entrega".

También ha prescrito cualquier otra acción que su entidad hubiera podido ejercer con ocasión de resarcir los daños y perjuicios infringidos en este contrato. Preceptúan los artículos 1700 y 1701 del Código Civil; y 1073 del Código Fiscal:

"Artículo 1700: Las acciones reales sobre bienes inmuebles prescriben a los quince años.

Entiéndase esta disposición sin perjuicio de lo establecido para la adquisición del dominio o derechos reales por prescripción.

Artículo 1701. Prescriben en siete años las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción".

.....

"Artículo 1073. Los créditos a favor del Tesoro se extinguen:

- 1o. Por su pago;
- 2o. Por prescripción de quince años, salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijan otro plazo; y
- 3o. Por falta de persona o cosa legalmente responsable."

La responsabilidad del Director del Registro Público en esos momentos (1974-1980) que, a la luz de los artículos 1744 y 1795 del Código Civil, tenía que confrontar la información contenida en la Escritura Pública No.2237 de 29 de noviembre de 1974 con los datos que reposan en dicha oficina y suspender la inscripción de la misma al no corresponder la cabida superficial declarada con la quedó luego de la segregación, es obvia y patente. Pero las acciones para reclamar por el incumplimiento de este deber están igualmente prescritas, según los términos previstos en los artículos 1760 y 1796 del Código Civil.

Artículo 1760. Si en alguna inscripción se omite expresar cualquiera de las circunstancias generales o especiales exigidas por la ley, o si se expresaren de distinto modo de como aparecen en el título, podrá rectificarse en cualquier tiempo a solicitud del interesado. Si por omisión de circunstancias o por oscuridad o inexactitud al expresarlas fuere perjudicado el dueño o inducido a error un tercero, el registrador será responsable de los daños y perjuicios. Pero dicha rectificación no perjudicará a tercero sino desde su fecha.

La acción contra el registrador prescribe a los diez.

.....

Artículo 1796. El registrador general es responsable por los daños y perjuicios que cause a los particulares.

Las acciones para la reparación de ellos prescribirán en un año después de ocurrido el hecho que los hubiere originado. De tales perjuicios responderá el registrador con una fianza mil balboas y con sus demás bienes.

Aclaro a usted que la acción que concede el artículo 1760 supracitado, también ha sido alcanzada por la prescripción general de los artículos 1700 y 1701 del Código Civil, ya transcritos.

Solamente me resta decirle que si el Ministerio ha ocupado el referido globo de terreno desde el perfeccionamiento del acto jurídico de disposición (segregación del 30 de mayo de 1980), de manera ininterrumpida, la Institución ha ganado la propiedad de aquel por prescripción adquisitiva extraordinario en virtud de lo dispuesto en el artículo 1696 de la Ley Civil que dispone lo siguiente, lo que deberá lograr judicialmente:

Artículo 1696. Se prescribe también el dominio y demás derechos reales sobre los bienes inmuebles por su posesión no interrumpida durante quince años, sin necesidad de título ni buena fe, y sin distinción entre presentes y ausentes,

salvo la excepción determinada en el artículo 521."

Con la esperanza que esta respuesta ayude de alguna manera aclarar sus dudas y sin otro particular, me suscribo de usted.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

AMdeF/23/cch.