

*República de Panamá**Panamá*, 13 de mayo de 1993.*Procuraduría de la Administración*

Licenciado
Saúl Alaín
Director de Asesoría Legal
Banco de Desarrollo Agropecuario ✓
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su atenta Nota N° 164 DAL fechada 12 de febrero de 1993, recibida en esta Procuraduría el 2 de marzo del año en curso, mediante la cual nos transmite su preocupación por "el hecho de que el Banco de Desarrollo Agropecuario, ha recibido fallos adversos por parte de los Tribunales Ordinarios de Justicia, en aquellos casos en los cuales se ha pretendido liberar bienes gravados como Prenda Agraria en contratos privados y en escrituras públicas inscritas en el Registro Público, por el hecho de no haberse practicado la inscripción en las respectivas gobernaciones"; a la vez que nos solicita la emisión de un criterio al respecto.

Explica además que: "en la práctica en ninguna Provincia de la República se está dando cumplimiento a la disposición citada en lo referente al Libro Registro de la Prenda Agraria, por la circunstancia de que conllevaría una transacción costosa y demorada de los créditos otorgados con este tipo de garantía."

Gustosamente le externamos nuestras consideraciones sobre el particular, no sin antes recordarle que -en estricto derecho- este servidor sólo puede absolver consultas a los funcionarios administrativos encargados de aplicar las normas o seguir el procedimiento objeto de las mismas, siempre que éstas vengán acompañadas del criterio de la Dirección de Asesoría Legal de la entidad consultante, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 101 de la Ley 135 de 1943 y 346, numeral 6, del Código

Judicial. En consecuencia, le exhortamos a en el futuro canalizar las inquietudes del Banco, a través de su representante legal.

Ahora bien, se observa que el contrato de prenda tiene ciertas peculiaridades que lo distinguen del contrato de prenda civil, que lo hacen ser "especial". Al respecto, el Profesor Dulio Arroyo comenta que estos contratos de prenda "se caracterizan porque en ellas no hay desplazamiento, y porque generalmente tienen acceso al Registro, lo que no ocurre con la prenda civil... tienden a facilitar el crédito, a fin de impulsar el desarrollo agrícola e industrial de los países, pero a diferencia de la prenda civil, dichos contratos no son reales sino solemnes." CONTRATOS CIVILES, tomo II, Editorial universidad, Panamá, 1974, pág. 478).

Las formalidades que debe revestir dicho contrato, aparecen consignadas en el artículo 4 de la Ley 22 de 1952, que a la letra establece:

"ARTICULO 4; El contrato de prenda agraria podrá constituirse por escritura pública privada; pero en ningún caso producirá efecto con relación a terceros, sino desde la fecha de su inscripción, la cual deberá verificarse por cualquiera de las partes dentro de los quince días siguientes a la celebración del contrato. La inscripción se verificará en la oficina del Registro Público y en la secretaría de la gobernación de la provincia respectiva, en un libro especial que se denominará "Libro Registro de Prenda Agraria", abierto para ese fin, con los demás libros auxiliares que determine el respectivo decreto reglamentario que se dicte. Cuando el contrato de prenda agraria se haga constar en documento privado, se extenderá en un doble ejemplar, uno para cada parte contratante, y en caso de pérdida o extravío del certificado original de prenda que el registrador habrá de expedir al acreedor, podrá este funcionario expedir un nuevo certificado, dejando al pie del mismo constancia clara de esta circunstancia y notificando al deudor sobre el particular."

De acuerdo con esta norma, el contrato de prenda agraria puede constituirse por medio de escritura pública o privada, disponiéndose para que afecte a terceros, el documento debe inscribirse "en la oficina del Registro Público y en la Secretaría de la Gobernación respectiva, en un libro especial que se denominará 'Libro de Registro de Prenda Agraria'. La parte final de este precepto se refiere al supuesto en que el contrato de prenda agraria conste en documento privado, en cuyo caso ordena se extienda "en un doble ejemplar, uno para cada parte contratante." Dicho texto sugiere la posibilidad que en este último caso no sea necesaria la inscripción del contrato en el Registro Público y viceversa. Más sin embargo, ello no es así, por varias razones, a saber:

1.- El artículo 4 precitado utiliza la conjunción copulativa "y", al referirse a la inscripción del Contrato de prenda agraria en la Oficina del Registro Público y en la Secretaría de la Gobernación de la provincia respectiva, de manera que deben efectuarse ambas inscripciones y no una sola de ellas;

2.- Los documentos privados pueden inscribirse en el Registro Público, siempre que sean auténticos, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1756 del Código Civil y 843 del Código Judicial.

3.- La Ley 22 de 1952 le discierne a la gobernación de la provincia un papel destacado en materia de registro y control de las prendas agrarias, al punto que se requiere su participación para que tengan valor los endosos de los certificados de prenda (art. 7); para que los bienes pignorados puedan ser trasladados fuera del lugar de la explotación agrícola o pecuaria en que se hallaren al momento de la celebración del Contrato (art. 8); para comprobar la cancelación del crédito garantizado con el mismo (arts. 12 y 15); para declarar la deuda de plazo vencido, ante la resistencia del deudor de comprobar al acreedor la existencia o el buen estado de los bienes pignorados (Art. 14), etc.

Por otro lado, hemos consultado diversas excertas legales que regulan materias relacionadas con la temática que nos ocupa, tales como la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 (Código Agrario) y la Ley N° 2 de 2 de junio de 1987 (Orgánica de los

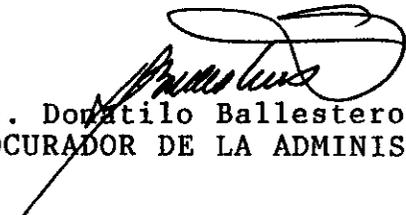
Gobernadores), a efecto de determinar la vigencia o insubsistencia de las disposiciones de la Ley 22 de 1952, que exigen la inscripción de los Contratos de prenda agraria en la Secretaría de la Gobernación, llegando a la conclusión que éstas se mantienen incólumes, de allí que en todo caso su falta de aplicación obedece a razones de hecho y no de derecho, las cuales no se relacionan en nuestro concepto con el costo de la inscripción en la Secretaría de la Gobernación, ya que éste es ínfimo, (V. inciso Tercero del Art. 24 de la Ley 22 de 1952). Es más, su vigencia ha sido corroborada recientemente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante auto fechado del 26 de abril de 1993, que recayó al incidente de levantamiento de secuestro propuesto por FELIX GALAGARZA SANCHEZ, dentro del juicio ejecutivo que por medio del procedimiento por jurisdicción coactiva le sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario, Zona de veraguas, a GREGORIO CAMARENA.

Siendo ello así, estimamos que los apoderados legales del Banco de Desarrollo Agropecuario, dentro de los procesos en que se hagan valer derechos emanados de contratos de prenda agraria, deben procurar formar la convicción del juez o del Tribunal acerca de la situación fáctica a que se hace referencia, aduciendo por ejemplo como prueba una inspección ocular a los libros de la Secretaría de la Gobernación, de suerte que quede comprobado en autos la obsolescencia de dicho registro, y que por ende, no se trata de una omisión imputable al Banco. Y es que tal como lo ha declarado recientemente el Pleno de la Corte Suprema de Justicia: "Nuestro sistema procesal impide al representante judicial de una entidad de derecho Público allanarse a la pretensión y, en general, señala que no tiene valor dicho allanamiento cuando se haga por medio de apoderado y éste carezca de facultad para ello (Artículo 1101 del Código Judicial) (V. Sentencia de 26 de febrero de 1939).

Por lo demás, concordamos con usted en que la inscripción de un documento en el Registro Público tiene por objeto garantizar a los terrenos los derechos que se ostentan sobre determinados bienes, dar eficacia y publicidad a los contratos que le imponen gravámen o limitaciones al dominio de los bienes, y dar mayores garantías de autenticidad y seguridad a los documentos, títulos o actos que deben registrarse.

De esta manera dejamos expresado nuestro criterio sobre la situación planteada, esperando haber absuelto debidamente su solicitud.

Atentamente,


Lic. Donatilo Ballesteros S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/au