

Panamá, 22 de julio de 1998

Licenciado
David Arce
Director General de Catastro
Ministerio de Hacienda y Tesoro
E. S. D

Señor Director General:

A esta Procuraduría ingresó su Consulta, contenida en la Nota N° 501-01-572, de fecha 29 de mayo de 1998, en ella presenta la siguiente interrogante:

¿Requerimos de la institución que Usted dignamente dirige nos resuelva la presente consulta, a fin de determinar si debemos realizar avalúos sobre derechos posesorios a favor de otras instituciones¿.

El examen de su Consulta, pone de relieve la importancia de determinar cuándo se consideran jurídicamente gravadas con hipoteca y anticresis las tierras propiedad del Estado, sobre las cuales se demandan derechos posesorios, certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en proceso de titulación, dentro del marco del Convenio celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco de Desarrollo Agropecuario, el 20 de agosto de 1992.

En los hechos planteados en la Consulta, convergen una serie de situaciones que deben considerarse. Pasemos a verlas.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria certificó una serie de derechos posesorios, sobre bienes inmuebles (fincas) estatales, que se encuentran a su vez en proceso de titulación; sin embargo, dentro de éste, los ¿usuarios¿, utilizando la expresión de su Nota, reciben créditos del Banco de Desarrollo Agropecuario, garantizados con los citados derechos posesorios, mediante hipoteca y anticresis.

Para desatar la controversia jurídica que motiva la Consulta, es preciso tener en cuenta los términos del Convenio celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco de Desarrollo Agropecuario. Ese convenio, señala en la Cláusula Octava que:

¿Los gravámenes se constituirán en la misma Escritura o Resolución de adjudicación que expida el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Dirección Nacional de Reforma Agraria¿.

La norma del Convenio citada, indica, que los gravámenes se constituyen en la Escritura o Resolución de adjudicación que expida el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Dirección Nacional de Reforma Agraria, pero es evidente que éstos deben inscribirse en el Registro Público, con lo cual se produce su perfeccionamiento.

Ahora bien, distinta es la situación cuando el proceso de titulación no concluyó con la inscripción del gravamen en el Registro Público, y por ello, el acreedor,

entiéndase Banco de desarrollo Agropecuario, no puede hacer honrar la obligación garantizada con hipoteca y anticresis.

Confrontada la problemática de los gravámenes constituidos sobre los derechos posesorios, como acabamos de ver, es de lugar reconocer que le asiste razón a la Dirección General de Catastro, cuando afirma que si el gravamen no se inscribió en el Registro Público, el bien inmueble, sobre el que aquél recae sigue perteneciendo al Estado.

Es conveniente señalar que, la titulación promovida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco de Desarrollo Agropecuario es un proceso de connotación social, pero igualmente de orden jurídico, que no puede dejar de concluir con las solemnidades que exige la Ley. Por ello, estimamos que las garantías otorgadas sobre derechos posesorios, que recaen en bienes inmuebles del Estado, que no fueron perfeccionadas, constituyen garantías imperfectas, y por ello , estos bienes siguen siendo parte del patrimonio estatal.

Atentamente,

AmdeF/7/hf

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración