



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de octubre de 2020
C-115-20

Ingeniero
Cecilio Ricord Bernal
Gerente General
Banco de Desarrollo Agropecuario
Ciudad.-

Ref: Inscripción en el Registro Público de los contratos de préstamo con garantía de prenda agraria, que celebre el banco.

Señor Gerente General:

Por este medio damos respuesta a su nota G.G. N° 328-2020 de 2 de septiembre de 2020, por medio de la cual consulta a este Despacho *“si es necesario realizar la inscripción de los contratos de Futura Cosecha como garantía ante Registro Público de Panamá o por tratarse de un documento privado, cuya garantía es un bien mueble de naturaleza incierta, consumible y perecedera no se exige más formalidades, para dicho trámite.”* (SIC)

En relación con la consulta formulada, este Despacho es del criterio que, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia, los contratos de préstamo con garantía de prenda agraria, como los de cosecha futura, que celebre el Banco de Desarrollo Agropecuario, deben ser elevados a escritura pública e inscritos en el Registro Público de Panamá.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Antecedentes

En respuesta ofrecida al Banco de Desarrollo Agropecuario en el año 1993, en relación con la necesidad de inscripción de la Prenda Agraria en el Registro Público y la Gobernación de la Provincia respectiva, esta Procuraduría señaló:

«... 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, un 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 (sic), 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 en 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 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 gravamen o limitaciones al dominio de los bienes, y dar mayores garantías de autenticidad y seguridad a los documento, títulos o actos que deben registrarse.

...»¹

II. Análisis jurídico

La Ley N° 22 de 15 de febrero de 1952 “*sobre prenda agraria*”², establece el marco general para la constitución de garantías prendarias relacionadas con préstamos concedidos a agricultores y ganaderos.

El artículo 1 de dicho cuerpo legal establece la posibilidad de que el préstamo pueda ser garantizado pignorando los frutos presentes o futuros, así:

“Artículo 1. Para garantizar los préstamos que reciban, en dinero o en especies, podrán los agricultores o ganaderos, así como las entidades por ellos constituidas, pignorar, conservando la tenencia:

- a. Las Máquinas, aperos e instrumentos de labranza, así como las cosas destinadas a la explotación agrícola.
- b. Los animales de cualquier especie, y sus productos.
- c. Los frutos de cualquier naturaleza, cosechados o pendientes, así como la madera y arbolado.

¹ Cfr. Opinión de 13 de mayo de 1993. <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-098-93>

² Publicada en la Gaceta Oficial N° 11,727 de 11 de marzo de 1952.

No obstante su condición de propietario de las cosas pignoradas, al conservar el deudor la prenda en su poder, adquirirá el carácter de depositario retribuido, y las responsabilidades inherentes a tal condición legal, siéndole de aplicación, por lo tanto, las disposiciones pertinentes del Código Civil.”

Seguidamente, el artículo 2 de la Ley N° 22 de 1952 deja de manifiesto el motivo o propósito por el cual resulta necesario constituir la prenda agraria, en los términos siguientes:

“Artículo 2. Los bienes afectados en prenda, garantizarán al acreedor, con privilegio especial, el importe del préstamo, intereses y gastos, en los términos de los respectivos contratos y de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley. En caso de venta voluntaria o forzosa de los bienes constituidos en garantía prendaria, el producto de ella se distribuirá en la forma y el orden siguiente:

1. Pago de los gastos judiciales que se hubieren ocasionado por el depósito, administración y remate de los bienes.

2. Pago de los impuestos fiscales que se adeuden sobre los mismos bienes.

3. Pago de los intereses y del capital del préstamo.

Sin embargo, la prenda agraria no afectará los derechos del propietario del suelo por un año de arrendamiento vencido, o la cantidad pagadera en especie por el uso o goce del terreno durante el mismo tiempo, adeudado con anterioridad a la constitución de la prenda.” (Subraya y resalta el Despacho)

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Prenda Agraria establece la posibilidad de que el contrato de prenda pueda constituirse en escritura pública o en un instrumento privado, señalando claramente que **dicho contrato únicamente es oponible a terceros si es inscrito en el Registro Público dentro de los 15 días siguientes a la celebración del mismo.** Veamos:

“Artículo 4. El contrato de prenda agraria podrá constituirse por escritura pública o 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.
...” (Subraya y resalta el Despacho)

Además de lo indicado, la lectura de los artículos 6, 12, 13, 18, 19 y 23 de la Ley N° 22 de 1952, confirma la importancia de la inscripción del contrato en el Registro Público.

El artículo 6, dispone que una vez realizada la inscripción, se entregue al acreedor un “certificado de prenda”.

Artículo 6. Verificada la inscripción en el Registro, el encargado del mismo entregará al acreedor un "certificado de prenda" en el que hará constar el nombre de los contratantes, importe y fecha de vencimiento del préstamo con

determinación de los intereses fijados, especie, cantidad y localización de las cosas dadas en prenda y fecha de la inscripción.

Tratándose de ganados o de productos de la ganadería, dichos certificados especificarán la clase de ganado, grado de mestización, número edad, sexo, marca, hierro o señal que los distinga, y en cuanto a los productos, su especie, calidad, peso y número. (Subraya el Despacho)

A su vez, el artículo 12 señala que únicamente podrá disponerse de los bienes pignoralos cuando se haya cancelado lo adeudado al acreedor, debiendo dejarse constancia de ello en el “certificado de prenda”.

“Artículo 12. Los bienes sobre los que se constituya la prenda podrán ser enajenados por el deudor, pero no podrá verificar la entrega de ellos al comprador, sin que esté cubierto totalmente el crédito garantizado, con los intereses correspondientes, debiendo hacerse constar el pago al pie o al dorso del certificado de prenda, en nota suscrita por el acreedor. El certificado, con la nota de recibo suscrita por el acreedor, será entregado al deudor como comprobante del pago efectuado y para la cancelación de las inscripciones del contrato de prenda hechas en el Registro de la Propiedad y en la Secretaría de la Gobernación de la provincia.

Cuando el precio convenido para la venta realizada por el deudor sea inferior al total importe del crédito, el acreedor tendrá derecho preferente para adquirir por dicho precio los bienes de que se trata, subsistiendo su crédito por la diferencia entre éste y aquel.”

De igual forma, mediante el artículo 13 se protege al acreedor, siempre que el contrato de prenda se encuentre debidamente registrado, para que aun cuando se realice el traspaso de la propiedad sobre la cual se encuentra la cosecha pendiente pignoralada, esta quede excluida de la compraventa, en caso de que no se haya cancelado la deuda.

“Artículo 13. La venta de inmuebles cuya cosecha pendiente, productos o árboles, estén constituidos en prenda debidamente registrada, no comprenderá la tradición de dichos bienes, a menos que el adquirente pague el crédito garantizado.” (Subraya el Despacho)

Por último, de acuerdo con los artículos 18 y 19, el certificado de prenda agraria emitido cuando esta es inscrita en el Registro Público presta mérito ejecutivo, permitiendo al acreedor efectuar el cobro de la deuda mediante un proceso más expedito, en caso de que ello sea necesario.

“Artículo 18. El certificado de prenda agraria presta mérito ejecutivo, tanto cuando se ejercita la acción personal contra el deudor y los endosantes, como cuando se ejercita la acción real contra el tenedor de la cosa o cosas pignoraladas, para hacer efectivo su privilegio sobre la prenda y, en su caso, sobre la suma del seguro, y para exigir del deudor y endosantes el pago de la obligación, intereses, gastos y costas.

La acción se promoverá, en todo caso, ante el Juez de Circuito del lugar convenido para el pago, del domicilio del deudor, o del lugar donde estén situados los bienes, a opción del acreedor.” (Subraya el Despacho)

“Artículo 19. La acción ejecutiva del certificado de prenda agraria y la venta de los bienes pignorados será sumaria y verbal, no admitiéndose más que las siguientes excepciones:

1. Falsedad del documento original constitutivo de la prenda.
2. Pago.
3. Error de cuenta. En los casos de muerte, incapacidad, ausencia, concurso o quiebra del deudor, la acción se iniciará y continuará con los respectivos representantes legales, y si éstos no se presentaren en el juicio después de ocho días de citados personalmente, el Juez les nombrará un defensor de oficio con quien se seguirá la causa.

En ningún caso podrán transcurrir más de veinte días entre la presentación de la demanda y el remate de los bienes pignorados.” (Subraya el Despacho)

En otro orden de ideas, el artículo 11 de la **Ley N° 17 de 21 de abril de 2015 “*Que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario*”**³ señala que es atribución de la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), establecer las políticas para el funcionamiento de la entidad y la aprobación de los programas, manuales, reglamentos y procedimientos para el otorgamiento de créditos, de la siguiente manera:

“Artículo 11. Atribuciones. La junta directiva tendrá las atribuciones siguientes:

1. Establecer las políticas y directrices generales para el buen funcionamiento del Banco, de acuerdo con los lineamientos de desarrollo económico establecidos por el Órgano Ejecutivo.
2. Aprobar los programas de créditos, manuales, reglamentos y procedimientos que regirán el otorgamiento de crédito y su refinanciamiento, los cobros, castigos, saneamientos y demás operaciones administrativas del Banco.
...”

Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 36 de la Ley N° 17 de 2015 establece el fundamento para otorgar los créditos al sector agropecuario, así:

“Artículo 36. Operaciones. El Banco queda facultado para ejecutar las operaciones, actos y contratos necesarios para cumplir con sus atribuciones de forma eficiente y eficaz, lo que comprende las acciones siguientes:

1. Otorgar créditos para el sector agropecuario, sujetos a las políticas y reglamentos que apruebe la junta directiva, conforme a lo establecido en la presente Ley.
...” (Subraya el Despacho)

³ Publicada en la Gaceta Oficial N° 27766-B de 23 de abril de 2015.

A su vez, el artículo 52 de la Ley N° 17 de 2015, reproduce parte del artículo 2 de la Ley N° 22 de 1952, a la que ya nos hemos referido, reafirmando el propósito por el cual se constituye la prenda agraria, en el caso concreto de los préstamos que celebre el BDA, como sigue:

“Artículo 52. Prenda agraria. El Banco podrá conceder a productores agropecuarios, así como a las organizaciones por ellos constituidas, préstamos garantizados con bienes pignorados, conservando la tenencia de estos. Los bienes afectados en prenda agraria garantizarán al Banco, con privilegio especial, el importe del préstamo, intereses y gastos, en los términos de los respectivos contratos y de acuerdo con las disposiciones de la Ley 22 de 1952.

La prenda agraria podrá recaer sobre los bienes siguientes:

...

3. Las semillas y los frutos de cualquier naturaleza, cosechados o futuros.

...” (Subraya y resalta el Despacho)

Por otro lado, la Ley N° 17 de 2015 crea una notaría especial para todos los trámites relacionados con préstamos y actividades crediticias del BDA, así:

“Artículo 53. Notaría especial. Se crea una notaría especial del Banco que funcionará para la recepción, extensión y autorización de actos y contratos que celebre como consecuencia de los préstamos agropecuarios y venta de bienes patrimoniales y demás actividades crediticias y bancarias en las que sea necesario dar autenticidad y fe pública conforme a la ley.

...

El funcionamiento de esta notaría especial se ajustará a las disposiciones sobre Notariado del Título I, Libro Quinto del Código Civil y demás leyes que regulen la materia.”⁴

Aunado a lo anterior, mediante la **Resolución N° 048-2019 de 30 de diciembre de 2019 “por la cual se aprueba el nuevo manual normativo de crédito”**⁵, la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario adoptó este instrumento con la finalidad de facilitar “*la asistencia crediticia a los micro, pequeños y medianos productores nacionales.*”⁶

En cuanto a la garantía prendaria, el Manual Normativo de Crédito del BDA señala que esta puede constituirse sobre semillas y frutos presentes o futuros, con base en las disposiciones de las leyes 22 de 1952 y 17 de 2015, ya analizadas.

⁴ Mediante Resolución N° 010-2015 de 15 de julio de 2015, publicada en la Gaceta Oficial N° 27,827 de 20 de julio de 2015, la Junta Directiva del BDA instruye al Gerente General para que implemente la Notaría Especial, designe al notario y se creen las posiciones necesarias en la estructura de puestos de la entidad, para su funcionamiento.

⁵ Publicada en la Gaceta Oficial No. 28969-A de 28 de febrero de 2020.

⁶ Cfr. penúltimo párrafo de la parte motiva de la Resolución N° 048-2019.

“2.8.1.2 Garantía prendaria

El Banco podrá conceder a productores agropecuarios préstamos garantizados con bienes pignorados, conservando el banco la tenencia de esos bienes. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 17 del 2015 que reorganiza el Banco, y la Ley 22 de 1952 sobre Prenda Agraria. (SIC)

Podrán ser consideradas como garantías prendarias, todos aquellos bienes muebles objeto o no de la inversión y de plena propiedad del solicitante.

Cuando los bienes no sean propiedad del solicitante, se deberá aportar la autorización notariada del propietario.

La prenda agraria podrá recaer sobre los bienes siguientes:

...

3. Las semillas y los frutos de cualquier naturaleza, cosechados o futuros.
...” (Subraya el Despacho)

El Capítulo 6 del Manual Normativo de Crédito, sobre las “*Normas para el Otorgamiento del Crédito*” describe la forma en que deben formalizarse las obligaciones contraídas con el banco.

En el apartado relacionado con el tipo de garantía ofrecida, encontramos la formalización a través de contrato privado y de escritura pública de la siguiente manera:

“6.1.8.1 Según el tipo de garantía ofrecida

6.1.8.1.1 Formalizaciones a través de contrato privado de crédito.

Se utiliza cuando las garantías ofrecidas no involucran hipotecas de bienes muebles o inmuebles, ni prenda agraria, con independencia de la cuantía. Este documento se deberá firmar en dos ejemplares de un mismo tenor y efecto. El ejemplar del Banco deberá ser autenticado por la notaría.

Cuando la garantía es de prenda agraria, independientemente de la cuantía, el respectivo contrato deberá ser inscrito en el Registro Público de Panamá.

6.1.8.1.2 Formalización a través de escritura pública.

Se utiliza cuando el préstamo contempla hipoteca y anticresis de bienes inmuebles, o hipotecas de bienes muebles cuando la cuantía del préstamo sea de 4 mil balboas o más. Adicionalmente, podrán formalizarse mediante escritura pública los préstamos con garantía de prenda agraria.”

De modo que, de acuerdo con las disposiciones citadas, cuando se constituya una prenda agraria sobre cosecha futura, como es el caso planteado en su consulta, esta debe ser inscrita en el Registro Público de Panamá, debiendo formalizarse mediante escritura pública para realizar dicho trámite.

Ello es así puesto que aunque la disposición 6.1.8.1.2 del reglamento establece que “podrán formalizarse mediante escritura pública los préstamos con garantía de prenda agraria”, la disposición 6.1.8.1.1 dispone la obligatoriedad de inscribir la prenda agraria en el Registro Público.

Adicionalmente, el artículo 1756 del **Código Civil** establece que “*Sólo pueden inscribirse en el Registro los títulos que consten de escritura pública, de sentencia o auto ejecutoriado o de otro documento auténtico, expresamente determinado por la ley para este efecto.*”

De igual modo es importante destacar el contenido del artículo 537 del **Código Judicial**, el cual señala:

“Artículo 537. Los bienes muebles pignorados sólo podrán ser objeto de secuestro o embargo por parte del acreedor pignoraticio. Las medidas mencionadas podrán decretarse a solicitud de un tercero, sólo en relación con el excedente que resulte de la realización de la prenda.

Si un tercero pretendiese secuestrar o embargar un bien mueble pignorado, la medida no se practicará si el acreedor prendario presenta documento constitutivo de la prenda, que tenga fecha cierta, anterior al respectivo auto. Se procederá en igual forma si el secuestro o embargo se hubiere practicado.” (Subraya el Despacho)

Sobre este tema la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 5 de mayo de 2011 señaló:

«“Nótese que la norma hace referencia a un tercero, esto es, a un sujeto distinto a aquellos que intervinieron en el documento constitutivo de la prenda pero que no por ello puede desconocer el derecho que le asiste exclusivamente al acreedor prendario para secuestrar o embargar el bien mueble pignorado y para oponerse, previa satisfacción de los requerimientos legales, a toda acción de terceros que persiga idéntica finalidad. Ciertamente, los efectos propios del contrato, por lo general, sólo atañen a las partes que en él intervienen, y no afectan a terceros (res inter alios acta); sin embargo, este principio de relatividad contractual consignado en el Estatuto Civil no impide que los efectos del contrato sean oponibles a terceros, previa satisfacción en este caso de los supuestos contenidos en la disposición 814 del Código de Comercio.”

De lo transcrito se desprende con facilidad que lo decidido por el Ad quem en forma alguna vulnera el principio de relatividad de los contratos, al contrario, responde al mismo, pues lo dictaminado se da en reconocimiento de los derechos del acreedor prendario, quien, por razón del Contrato de Prenda, puede perseguir los bienes pignorados, siempre que cumpla los requisitos de ley para ello.

Así lo disponen las siguientes normas:

Artículo 537 del Código Judicial:

"...

Si un tercero pretendiese secuestrar o embargar un bien mueble pignorado, la medida no se practicará si el acreedor prendario presenta documento constitutivo de la prenda, que tenga fecha cierta, anterior al respectivo auto. Se procederá en igual forma si el secuestro o embargo se hubiere practicado."

Artículo 814 del Código de Comercio:

"La prenda mercantil deberá constituirse con las mismas formalidades que el contrato a que sirve de garantía.

Sin embargo, en los préstamos bancarios la prenda mercantil será válida cuando ha mediado entrega de la cosa al acreedor o a un depositario elegido por el acreedor y el deudor, y el contrato se ha hecho constar en cualquier forma escrita. Tal contrato producirá efecto contra tercero desde la fecha del respectivo documento sin necesidad de autenticación ni formalidad especial alguna.

..."

Artículo 818 del Código de Comercio:

"El contrato de prenda confiere al acreedor el derecho de hacerse pagar con el valor de la cosa empeñada con preferencia a los demás acreedores."

Artículo 4 de la Ley 22 de 1952, sobre Prenda Agraria:

"El contrato de prenda agraria podrá constituirse por escritura pública o privada; pero en ningún caso producirá efecto con relación a terceros, sino desde la fecha de su inscripción..."

Artículo 1556 del Código Civil:

"No surtirá efecto la prenda contra tercero si no consta la certeza de la fecha en instrumento público o de la manera que establece el artículo 882 del Código Judicial (actual artículo 859).»"

El principio de relatividad de los contratos ⁷ establece que los contratos únicamente producen efectos entre las partes contratantes salvo que expresamente establezcan alguna estipulación en favor de terceros.

A esto precisamente es a lo que se refiere el Artículo 4 de la Ley N° 22 de 1952 cuando señala que "El contrato de prenda agraria podrá constituirse por escritura pública o 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."

⁷ Cfr. Artículo 1108 del Código Civil.

En este sentido, la decisión de la Junta Directiva del BDA de hacer obligatoria la inscripción en el Registro Público de Panamá del contrato de préstamo con garantía prendaria, no solamente resulta adecuada sino necesaria a fin de salvaguardar los intereses del banco, el Estado y por ende, de todos los ciudadanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Despacho es del criterio que, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia, los contratos de préstamo con garantía de prenda agraria, como son los de cosecha futura, que celebre el Banco de Desarrollo Agropecuario, deben ser elevados a escritura pública e inscritos en el Registro Público de Panamá.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**