

ENTRADA N°. 800-07

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO JESÚS PALACIO B., EN REPRESENTACIÓN DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, CONTRA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY No. 22 DE 15 DE FEBRERO DE 1952, "SOBRE PREnda AGRARIA", DENTRO DEL PROCESO PRENDARIO PROPUESTO POR BANCO CUSCATLÁN DE PANAMÁ, S.A., CONTRA FRANKLIN DAVID MORA CHANIS.

MAGISTRADO PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintinueve (29) de agosto de dos mil once (2011)

VISTOS:

El Licenciado JESÚS PALACIOS B., en su condición de apoderado judicial del BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, presentó advertencia de inconstitucionalidad con relación al último párrafo del artículo 20 de la Ley No. 22 de 15 de febrero de 1952, "Sobre Prenda Agraria" (G.O. 11,759 de 11 de abril de 1952), dentro del proceso ejecutivo prendario propuesto por BANCO CUSCATLÁN DE PANAMÁ, S.A. contra FRANKLIN DAVID MORA CHANIS, radicado en el Juzgado Primero de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil.

I. DISPOSICIÓN ADVERTIDA DE INCONSTITUCIONAL

Transcribimos a continuación la norma advertida:

"ARTÍCULO 20. Para conservar sus derechos, contra los endosantes, el tenedor del certificado deberá iniciar su acción sobre los bienes pignorados dentro de los treinta días siguientes al vencimiento de la obligación prendaria, y una vez liquidada ésta, y aplicado al pago de ella el producto de los referidos bienes, podrá aquel dirigir su acción por el saldo, si lo hubiere, contra el deudor y endosantes, a la vez o sucesivamente, en las condiciones establecidas para los deudores solidarios, pudiendo pedirse embargo preventivo en caso de notoria desvalorización de la prenda. Entablada la acción no se admitirán tercerías de dominio ni de mejor derecho sobre los bienes afectados al contrato, con excepción de las que correspondan al privilegio del propietario del sueldo por el precio del arrendamiento a que se refiere el artículo 2." (Énfasis del advirtiente.)

II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO

Alega el accionante que el párrafo advertido es violatorio del artículo 32 de la Constitución, debido a que el mismo:

“...cercena la posibilidad de que aquellas personas, cuyos derechos sean afectados en un proceso ejecutivo basado en un contrato de prenda agraria, puedan concurrir a dicho proceso a hacer valer esos derechos...

Somos de la opinión que esta prohibición... es violatoria del principio del debido proceso legal, ya que le impone a una persona, que no fue parte en el contrato de prenda que se ejecuta, no poder participar en dicho proceso para hacer valer sus derechos. Esto es sumamente grave, ya que obliga a ese tercero a interponer una acción por separado o autónoma, la cual será evidentemente extemporánea e ineficaz, ya que el artículo 19 de la misma Ley 22 señala que “la venta de los bienes pignorados será sumaria y verbal...”. Es decir que, cuando esa persona presente su acción autónoma, ya los bienes han sido vendidos, posiblemente a otro tercero, que podrá desaparecer los bienes, puesto que estamos hablando de bienes muebles y semovientes.

Además, no tiene justificación ni razón, que se le dé un tratamiento diferente a situaciones similares. En efecto, si en cualesquiera otros tipos de procesos, es factible interponer tercerías excluyentes y coadyuvantes, por qué razón se debe aceptar este fuero o privilegio cuando se refiere a procesos ejecutivos, derivados de una prenda agraria. Esto también pugna con los principios que consagra el artículo 19 de la Constitución.”

III. OPINIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Admitida la advertencia, se corrió traslado a la señora Procuradora General de la Nación, quien rechazó los cargos formulados por la advirtiente mediante Vista No. 21 de 3 de diciembre de 2007, en los siguientes términos:

“El artículo atacado como inconstitucional pertenece a la Ley No. 22 de 15 de febrero de 1952, sobre “Prenda Agraria”, que es aquella que se constituye para garantizar los préstamos otorgados a los agricultores y ganaderos sobre las maquinarias, los instrumentos de labranza, los animales y frutos. En este sentido, los artículos 1 y 2 de esta Ley disponen:

“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.

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."

"ARTÍCULO 2. Los bienes afectados en prenda, garantizarán al acreedor, con privilegio especial, el importe del préstamo de 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 prendaría, el producto de ello se distribuirá en la forma y el orden siguiente..."

La prenda agraria cumple un especial cometido para impulsar que los agricultores y ganaderos puedan dedicarse a esta actividad compleja, razón por la cual, entre otros aspectos, se establece que la cuantía de los préstamos y la del interés estipulado no podrá ser mayor del siete por ciento anual (numeral 2 del artículo 5), que el plazo de devolución del capital entregado no podrá exceder de cuatro años (numeral 7 del artículo 5) y que los bienes de la prenda agraria serán asegurados por el deudor en un documento acreditativo del préstamo los riesgos asegurados, el monto del seguro y el nombre de la compañía (numeral 10 del artículo 5).

Además, en caso de fallecimiento del deudor, el acreedor tendrá derecho a solicitar a un tercero se constituya en depositario de los bienes pignorados (artículo 11), situación que, a nuestro juicio, denota la especialidad de la prenda agraria, toda vez que en otra clase de préstamos el fallecimiento del prestatario extingue la obligación.

Por otro lado, en cuanto al proceso de la acción ejecutiva del certificado de prenda únicamente se admiten las excepciones de falsedad del documento original constitutivo de la prenda, el pago y el error de cuenta (artículo 19), lo que a nuestro juicio, demuestra otro aspecto sobre la especialidad con la que se ha tratado la materia sobre la prenda agraria.

...

Por consiguiente, consideramos que no se produce la alegada violación al principio del debido proceso

consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, toda vez que la regulación especial contenida en el artículo 20 de la Ley No. 22 de 15 de febrero de 1952 atiende precisamente al juzgamiento especial que se da ante la autoridad jurisdiccional correspondiente con el propósito que los agricultores y ganaderos que hayan constituido una prenda agraria sólo tengan que enfrentar las acciones legales de su acreedor prendario, especial protección que se brinda precisamente a este sector por el riesgo que se asume al dedicarse a las actividades agropecuarias."

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos. Durante el término de Ley, compareció únicamente la sociedad BANCO CUSCATLÁN DE PANAMÁ, S.A., representada por el Licenciado CARLOS E. VILLALOBOS JAÉN, en calidad de apoderado sustituto, la cual también se opuso a los cargos formulados:

"Para argumentar contra la advertencia propuesta, es necesario referirnos a la esencia de las leyes procesales, las cuales estarán inspiradas, como señala el artículo 215 de la Constitución Nacional, en que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustantiva. Partiendo de este principio, estimamos que la reglamentación contenida en el último párrafo del artículo 20 de la Ley 22 de 1952, no atenta en lo absoluto contra el debido proceso, pues la misma está inspirada en el principio constitucional de que el proceso, siendo instrumental, tiene como objeto el hacer efectivos o ejecutables los derechos consignados en la Ley sustantiva, en este caso proteger el derecho de prenda tal como fue regulado en la Ley.

La prenda supone la entrega del bien en forma ficta o real al acreedor garantizado. Para tales efectos, de acuerdo a la Ley, la prenda agraria, tratándose de semovientes, se entenderá constituida de la forma establecida en el artículo 6, que señala lo siguiente:

"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."

En el precepto transscrito se establece claramente que tratándose de ganado los certificados deben especificar la clase de ganado, grado de mestización, número, edad, sexo, marca, hierro o señal que los distinga. Para efectos de la ejecución de la prenda agraria la demanda debe ir acompañada de la Escritura Pública donde aparece inserto el préstamo con garantía prendaria sobre los semovientes, en adición al certificado del Registro de la prenda donde constan debidamente identificados los semovientes o ganado.

Evidentemente la PRENDA es única y mal puede ser dada como garantía a varios acreedores, pues quien a cuyo favor se haya otorgado, tendrá la tenencia de dichos bienes con exclusión de cualquier otro acreedor. Cuando la Ley prohíbe la presentación de tercerías de dominio, respeta la unicidad de ella y la imposibilidad de que haya intrusiones en un proceso donde sólo puede existir un acreedor prendario, pues dichos bienes no han podido ser dados en prenda a otro, so pena de las sanciones penales consagradas en el artículo 23 de la Ley 22 de 15 de febrero de 1952. De esta manera el Proceso referido cumple con el objeto de los procesos que no es otro que el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustantiva.

El debido proceso no resguarda en lo absoluto que terceros comparezcan en procesos, cuya inclusión es inaceptable a propósito de los derechos que envuelve, en este caso la prenda. En el caso de la prenda agraria, permitir la intervención de terceros en la ejecución de una garantía única sería aceptar que la misma garantía fue otorgada a una pluralidad de acreedores, lo cual supondría el desconocimiento, en principio, de la titularidad del derecho del acreedor prendario en los términos consagrados en la Ley. Por otro lado, la sola admisión de esta posibilidad daría por sentado que el deudor está incurso en el tipo penal señalado en el artículo 23 de la citada Ley 22 de 1952.

Sobre la base de nuestras anteriores consideraciones, estimamos que la Ley 22 de 1952, al prohibir la proposición de tercerías de dominio en ejecuciones para el cobro de créditos agrarios, es consecuente con el derecho de prenda consignado en la ley sustantiva, que prevé que este tipo de garantía es única, y por la entrega real o ficta en manos de un solo acreedor, no permite la concurrencia de varias acreencias garantizadas por el mismo bien."

V. DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidos los trámites pertinentes, el Pleno de esta Corporación procede a resolver la iniciativa constitucional presentada.

1. Como cuestión preliminar, vale la pena explicar las razones por las cuales fue admitida a trámite la presente advertencia de inconstitucionalidad.

Cabe recordar que, mediante Fallo de 30 de diciembre de 1996, este tribunal constitucional fijó los parámetros de viabilidad de las advertencias de inconstitucionalidad:

"De conformidad con la jurisprudencia prevaleciente de la Corte Suprema, la denominada vía indirecta o incidental de constitucionalidad está reservada para el control de normas legales o reglamentarias que puedan ser aplicadas en la decisión del conflicto jurídico que da lugar a la consulta.

En este orden de ideas, tales normas deben poseer la virtualidad de ser aplicables en la solución de la pretensión procesal de origen. Ello requiere que las normas jurídicas que se advierten deben ser de aquellas que consagran derechos subjetivos o imponen obligaciones. Esta afirmación parece conforme con el mandato constitucional según el cual el funcionario encargado de impartir justicia "continuará con el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir". Resulta evidente que si el objeto de la consulta recae sobre normas de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas procesales, el efecto inevitable sería entonces la paralización del proceso integralmente, resultando vulnerado así el mandato constitucional que dispone sustanciarlo hasta el momento de dictar sentencia.

Se puede entonces afirmar que no son susceptibles de consulta o advertencia, entre otras, las siguientes categorías de normas:

- 1º Las de organización de los tribunales;
- 2º Las que fijan jurisdicción o competencia;
- 3º Las que establecen términos y traslados;
- 4º Las que regulan la conducción del proceso;
- 5º Las de ejecución de sentencias;
- 6º Normas favorables al reo;

7º Las que no decidan la causa.

Por admitido que la consulta sólo tiene efectos suspensivos sobre el acto procesal que resuelve la causa, quebrantaría la previsión constitucional tendiente a evitar la paralización del proceso reconocerle a los litigantes la potestad de dilatarlo mediante la utilización de esta prerrogativa particular".

- No por ello debe entenderse que tales preceptos no son susceptibles de control constitucional, toda vez que su impugnación puede plantearse con el ejercicio de la acción directa o autónoma de constitucionalidad. Sin embargo, podrían ser advertidas y consultadas normas formalmente procesales, siempre que en ellas se reconozcan derechos subjetivos a las partes o a los funcionarios jurisdiccionales, cuyo desconocimiento pudiera implicar infracción del debido proceso. Sabido es que el carácter instrumental de una disposición legal o reglamentaria no viene dado por su ubicación dentro de una normativa procesal concreta, sino por el contenido del precepto." (Subraya la Corte.)

En tal sentido, observamos que el párrafo advertido es, en principio, una norma adjetiva, ya que "regula la conducción del proceso" (Cfr. ordinal 4º del fallo antes citado) y "no decide la causa" (Cfr. ordinal 7º Ibíd.).

No obstante lo anterior, se trata de una norma procesal con efectos sustantivos, puesto que, en efecto, tal como alega el advirtiente y de conformidad con el criterio establecido en el fallo antes citado, su aplicación podría implicar un desconocimiento del debido proceso. Por tanto, reafirmamos la viabilidad de que este tribunal constitucional entre a considerar en el fondo la advertencia presentada.

2. La cuestión de fondo a dilucidar en el presente caso es si el párrafo advertido vulnera el debido proceso, y específicamente el derecho a ser oído.

El artículo 32 de la Constitución dice así:

"ARTÍCULO 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policial o disciplinaria."

Sin embargo, para determinar cuál es el debido proceso protegido por dicho precepto, es menester revisar las normas legales que lo desarrollan, lo cual haremos a continuación.

Alega el advirtiente que la imposibilidad de interponer una tercería excluyente en un proceso ejecutivo que tenga por objeto hacer efectivos los bienes dados en garantía mediante un contrato de prenda agraria es violatoria de su derecho a ser oído. No obstante, observa el Pleno que nuestra legislación civil reconoce, casi desde sus inicios, el carácter exclusivo y excluyente de la prenda agraria.

En tal sentido, vale la pena recordar que, ya desde la aprobación de la Ley No. 43 de 13 de marzo de 1925, "Sobre Reformas Civiles" (G.O. 4,622 de 25 de abril de 1925), que adicionó el artículo 1554-A del Código Civil, se reconoció, por ejemplo, el carácter especial del ganado dado en prenda, al disponer medidas tendientes a prevenir que dicha garantía deviniese ineficaz por cualquier motivo:

"ARTÍCULO 1554-A. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la prenda consiste en semovientes podrá pactarse que el dueño conserve la tenencia de la misma con las condiciones y limitaciones que se establezcan; pero, para que la prenda así constituida produzca efecto contra tercero, será necesario que los semovientes dados en prenda se marquen con un ferrete especial y que el contrato en que se constituya dicha prenda se inscriba en el Registro Mercantil."

La norma antes transcrita fue derogada expresamente, por mandato del artículo 25 de la Ley No. 22 de 1952, en concordancia con el artículo 6 *Lex cit.*, citado en su alegato por la sociedad BANCO CUSCATLÁN, S.A., y por el artículo 4 de la misma Ley, el cual dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 4. El contrato de prenda agraria podrá constituirse por escritura pública o privada; pero en ningún caso surtirá efectos 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 noble 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." (Subraya la Corte.)

Por otro lado, vemos también cómo desde la aprobación del artículo 1554-A del Código Civil, se establecía la obligación de individualizar los bienes, tal como lo hace el numeral 4 del artículo 5 de la Ley No. 22 de 1952 que transcribimos a continuación:

"ARTÍCULO 5. En la escritura de constitución de la prenda se hará constar:

...
4. Relación detallada de los bienes en que consiste la garantía, señalando su naturaleza, valor, cantidad, estado y demás circunstancias que sirvan para individualizarlos o identificarlos con arreglo a las prácticas establecidas respecto de los mismos, debiendo determinarse, cuando se trate de bienes que han de permanecer siempre en el mismo inmueble, aquel en que se hallaren, y, en otro caso, como del de ganados, aperos y demás implementos propios de la actividad agrícola o ganadera, el lugar o lugares en que se hallen ordinariamente para su utilización.
...

9. La declaración del prestatario respecto de que los bienes dados en prenda no se hallan afectados al cumplimiento de ninguna otra obligación." (Subraya la Corte.)

En cualquier caso, el propósito de tal individualización está dado por el numeral 9 de la norma antes transcrita. Así, en virtud del carácter de exclusividad reconocido por Ley a la garantía prendaria agrícola, es simplemente imposible que existan terceros con un supuesto mejor derecho, como erróneamente afirma el advirtiente.

Por otro lado, el artículo 2 *Lex cit.*, a que hace referencia la señora Procuradora, le otorga el carácter de crédito privilegiado al del acreedor

prendario sobre los bienes dados en prenda, precisamente porque éstos han sido individualizados, así como protocolizada en el Registro Público la escritura de constitución del gravamen que pesa sobre ellos.

En base a las anteriores consideraciones, el Pleno de esta Corporación arriba a la conclusión de que la norma advertida no conlleva violación alguna del debido proceso, y así procede a declararlo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,
DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el último párrafo del artículo 20 de la Ley No. 22 de 15 de febrero de 1952.

NOTIFÍQUESE,

ALEJANDRO MONCADA LUNA

GISELA AGURTO

ANÍBAL SALAS CÉSPEDES

WINSTON SPADAFORA F.

VICTOR L. BENAVIDES P.

ALBERTO CIGARRUISTA C.

HARRY A. DÍAZ

LUIS CARRASCO

HARLEY J. MITCHELL D.

**DR. CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL.**