

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1018

Panamá, 21 de octubre de 2015

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en representación de **Federico A. Humbert, en su condición de Contralor General de la República**, demanda la inconstitucionalidad del **artículo 51 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015 y los acápites 2.8.1.4 y 2.8.1.4.1 del Manual Normativo de Crédito del Banco de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante la Resolución 005-2015 de 17 de junio de 2015.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Normas acusadas de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, por medio de la cual reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, norma cuyo texto íntegro, según fue publicado en el ejemplar número 27,766-B de la Gaceta Oficial, correspondiente al 23 de abril de 2015, es el siguiente:

“Artículo 51: Derechos Posesorios. El Banco otorgará préstamos agropecuarios garantizados con derechos posesorios sobre un bien inmueble de naturaleza productiva, en el cual se ejerce la posesión pública, pacífica y sostenida por un período no menor

de dos años. El procedimiento para el otorgamiento de este tipo de préstamos se regirá de acuerdo con esta Ley, el Manual Normativo de Crédito y los reglamentos.

Los préstamos garantizados con derechos posesorios financiarán los gastos en que se incurra para la normalización de la tenencia de la tierra, lo que incluye los costos de medida, demarcación, la compra y titulación de tierras al Estado y la constitución de hipoteca a favor del Banco.

Para facilitar dicho proceso, el Banco podrá celebrar acuerdos con la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y demás instituciones competentes.”

El actor, igualmente, solicita que se declare la inconstitucionalidad de los acápites 2.8.1.4 y 2.8.1.4.1 del Manual Normativo de Crédito del Banco de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante la Resolución 005-2015 de 17 de junio de 2015, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial 27,833-A de 28 de julio de 2015, los que en su parte pertinente son del siguiente tenor literal:

“2.8.1.4 Derechos Posesorios

Se trata del poder de hecho que se ejerce sobre **un bien inmueble de naturaleza productiva (Posesión Agraria)**. La posesión **debe ser pública, pacífica y sostenida** por un período no menor de dos (2) años. Para que los Derechos Posesorios sean aceptados como garantía, el cliente deberá aportar lo siguiente:

2.8.1.4.1. Estatus de los Derechos Posesorios

Nota en la que se haga constar que el expediente se encuentra en la etapa de aprobación de plano con la inspección realizada u otra etapa posterior, emitida no más de seis (6) meses antes por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).”

II. Normas constitucionales que se aducen infringidas.

El demandante manifiesta que el artículo 51 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015 y los acápites 2.8.1.4 y 2.8.1.4.1 del Manual Normativo de Crédito del Banco de Desarrollo Agropecuario vulneran, de manera respectiva, las siguientes normas:

A. El artículo 32 de la Constitución Política de la República que contiene el principio del debido proceso legal (Cfr. f. 4 del expediente judicial); y

B. El numeral 4 del artículo 257 de la Constitución Política de la República, el cual dispone que las tierras baldías e indultadas pertenecen al Estado (Cfr. fs. 5-6 del expediente judicial);

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Los cargos de inconstitucionalidad sobre los cuales el accionante sustenta su pretensión radican en el hecho que las normas acusadas de inconstitucionales violan el artículo 32 de la Constitución Política de la República; puesto que, según su criterio, dichas disposiciones le atribuyen al Banco de Desarrollo Agropecuario la facultad de otorgar préstamos agropecuarios, garantizados con derechos posesorios sobre un bien inmueble de naturaleza productiva –con independencia que sean de propiedad privada o del Estado– aunque dichos derechos posesorios no hayan sido reconocidos y adjudicados previamente por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, conforme al procedimiento establecido y a la competencia exclusiva que en esta materia se le otorga a dicha entidad, por medio de los artículos 1, 33 y 36 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010.

Agrega el accionante, que el Banco de Desarrollo Agropecuario está pretermitiendo trámites esenciales que deben observarse para el reconocimiento y adjudicación de esos derechos posesorios, en el evento que los mismos recaigan sobre bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, de territorio insular y zonas costeras; lo que, a su juicio, es de competencia exclusiva de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por lo que el Estado se encuentra en indefensión al no contar con una garantía efectiva, eficaz y suficiente que respalde las obligaciones contraídas por los prestatarios agropecuarios (Cfr. f. 4 del expediente judicial).

El accionante también estima que las normas acusadas de inconstitucionales violan el numeral 4 del artículo 257 de la Constitución Política de la República, puesto que dichas disposiciones no distinguen si el derecho posesorio recae sobre un bien de propiedad particular o de propiedad del Estado, por lo que puede que se constituya una garantía que resulte ineficaz e insuficiente para asegurar una obligación a favor del Banco de Desarrollo Agropecuario sobre tal derecho posesorio (Cfr. fs. 5 y 6 del expediente judicial).

Al examinar el contenido del artículo 51 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, por medio de la cual reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, podemos inferir que esta norma le **permite a los prestatarios acceder a un crédito bancario, los cuales podrán garantizar su obligación con el derecho posesorio que poseen sobre un bien inmueble de naturaleza productiva, lo que se tramitará conforme lo establecido en el Manual Normativo de Crédito y los reglamentos.**

Esta disposición legal también permite a los prestatarios, que respalden su crédito con un derecho posesorio, poder acogerse a **la opción de recibir financiamiento para los gastos en los que pueda incurrir a fin de normalizar la tenencia de la tierra**, lo que incluirá los costos de medida, demarcación, la compra y titulación de tierras al Estado y **la constitución de la hipoteca a favor del Banco**; para lo cual la entidad bancaria podrá celebrar acuerdos con la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y demás instituciones competentes.

De la situación jurídica planteada, este Despacho opina que el artículo 51 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, descrito en párrafos precedentes, no viola el artículo 32 de la Constitución Política de la República, el cual consagra tres garantías fundamentales: **a)** nadie será juzgado sino por autoridad competente; **b)** el juzgamiento ha de ser conforme a los trámites legales; y, **c)** nadie será juzgado más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.

Al examinar el texto íntegro del citado artículo 51 de la Ley 17 de 2015, acusado de inconstitucional, apreciamos que el espíritu de dicha norma se inspira en lo establecido en el Código Agrario, el cual reconoce la existencia de derechos posesorios sobre un bien inmueble siempre que éste cumpla con la función social de la tierra, tal como lo establece el artículo 139 de ese cuerpo normativo.

Por otra parte, advertimos que esta disposición legal no contempla algún procedimiento en el que se establezca un trámite administrativo que resulte violatorio del principio del debido proceso legal, consagrado en el artículo 32 de nuestra Carta Fundamental; ya que, el artículo 51 de la Ley 17 de 2015, otorga beneficios al adquirente de un préstamo agropecuario, el cual le permite la utilización de su derecho posesorio como garantía crediticia y la posibilidad de poder financiar, con ese préstamo, los gastos en que pueda incurrir para legalizar la tenencia de ese bien inmueble, lo cual estará regido por la Ley, el Manual Normativo de Crédito y los reglamentos.

Tampoco advertimos que esta norma rebase los límites de competencia otorgados por la Ley de 59 de 8 de octubre de 2010, a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, cuya atribución principal es la de otorgar un derecho real de posesión, a aquellos que soliciten la adjudicación de un bien público, a título oneroso o gratuito, siempre que cumplan con la función social de la tierra; puesto que, tal como lo manifestamos en párrafos precedentes, el Banco de Desarrollo Agropecuario sólo es una entidad bancaria que ofrece una facilidad crediticia a sus clientes.

Respecto a los cargos de inconstitucionalidad que formula el accionante en contra de la Resolución 005-2015 de 17 de junio de 2015, este Despacho advierte que el Banco de Desarrollo Agropecuario se acogió al principio de la potestad reglamentaria consagrado en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, para desarrollar el procedimiento de préstamo

agropecuario que dispuso el artículo 51 de la Ley 17 de 2015, en el cual se establecieron los requisitos que deberán cumplir los prestatarios para optar al beneficio crediticio.

En ese sentido, el acápite 2.8.1.4 del Manual Normativo de Crédito Bancario del Banco de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante la resolución descrita en el párrafo que antecede, define el concepto de derecho posesorio y, a la vez, describe las condiciones que debe reunir ese derecho para que sea sujeto de préstamo, entre ellas: 1) que el inmueble sea de naturaleza productiva; es decir, **que la tierra cumpla con la función social para la cual fue solicitada a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**; 2) que la posesión sea pública; en otras palabras, que **el bien sobre el cual recaerá la garantía del préstamo sea de propiedad del Estado** y no municipal, y que dicha posesión se ejerza de manera pacífica y sostenida, **lo que significa que sobre ese derecho no debe recaer ningún conflicto agrario**; lo cual, a juicio de esta Procuraduría, ninguno de estos requisitos es violatorio de lo estatuido en el artículo 32 de la Constitución Política, pues no excede el marco de competencia que le otorga la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ni crea un procedimiento de adjudicación distinto al establecido en el Código Agrario u omite o impide que se siga su tramitación ante la Autoridad.

Al analizar el acápite 2.8.1.4.1. del referido Manual, observamos que el mismo exige que el peticionario presente una nota expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras en la que se haga constar que el expediente agrario se encuentra en la etapa de aprobación de plano con la inspección realizada u otra etapa posterior; situación que sí infringe lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución Política de la República, puesto que el Banco de Desarrollo Agropecuario está creando un procedimiento administrativo a través del cual otorga al prestatario un crédito proveniente de fondos públicos, previa a la legalización de

su derecho posesorio, lo que es ajeno a su competencia, pues la única llamada a reconocer y a adjudicar un bien estatal porque está cumpliendo con la función social de la tierra es la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, con fundamento en el artículo 139 del Código Agrario, según el cual no se reconocerán **derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales** en cualquier forma **sin que estas tierras cumplan su función social**.

Decimos esto, porque no podemos soslayar el hecho que el Banco de Desarrollo Agropecuario al otorgar un préstamo agropecuario teniendo como garantía un derecho posesorio en esas condiciones, coloca en una situación de riesgo ese préstamo, por ende, al Estado; ya que, puede existir la posibilidad que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras decida negar la adjudicación, a título oneroso o gratuito, al solicitante, aunque el prestatario posea la tenencia de un derecho real sobre la propiedad.

Por lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría estima que **ES INCONSTITUCIONAL el acápite 2.8.1.4.1. del Manual Normativo de Crédito del Banco de Desarrollo Agropecuario**, aprobado mediante la Resolución 005-2015 de 17 de junio de 2015, por ser violatorio del artículo 32 de la Constitución Política.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 970-15-I