

Panamá, 1 de agosto de 1997.

Licenciado

Pedro Campagnani

Gerente General de la

Zona Libre de Colón

Colón - Provincia de Colón.

Señor Gerente General:

Pláceme responder a su Nota N° REF.:AL-381-97, de 3 de junio de 1997, en la cual, en nuestras constitucionales y legales atribuciones como Consejeros Jurídicos de los funcionarios públicos, eleva Consulta donde pregunta si la Gerencia de la Zona Libre de Colón tiene el deber de notificarse en los procesos no contenciosos de solicitud de título constitutivo de dominio sobre edificaciones en terreno ajeno, regulados en los artículos 1468 y 1469 del Código Judicial.

Dando cumplimiento a lo estipulado en la Ley ha adjuntado usted el criterio jurídico de su Asesor Legal, el cual explica los motivos de hecho que motivan la Consulta y su parecer jurídico sobre el problema que ahora se nos plantea. Sobre el particular dice su Abogado lo siguiente:

“La Zona Libre de Colón contrata el arrendamiento de lotes para que el arrendatario construya edificaciones que luego son utilizadas para la actividad de comercio internacional.

Las edificaciones que se construyen en esta condición son propiedad del arrendatario del lote, y contractualmente está obligado a lograr la constitución del título de dominio sobre la mejora construida.

Hasta ahora, el proceso judicial para la obtención del título constitutivo de dominio se realizaba sin la comparecencia de la Zona Libre de Colón, y bastaba la presentación del contrato de arrendamiento del

lote por el solicitante para la realización de la tramitación.

El nuevo titular del Juzgado Primero del Circuito de Colón ha pretendido notificar a la Gerencia General de la Zona Libre de Colón las acciones tendientes a obtener la constitución del título de dominio por parte de algunos arrendatarios de lote.

PROBLEMA

1. El numeral 10 del artículo 989 del Código Judicial indica que se notificarán personalmente a los funcionarios públicos, por razón de sus funciones, las resoluciones **que deban serle notificadas**. Esta afirmación entraña la determinación de las resoluciones que deben serle notificadas, por cuanto que habrán las que no deban serle notificadas.

2. Las normas que regulan el proceso no contencioso para el reconocimiento de "edificaciones en terrenos ajenos" no prevé la notificación al dueño de la propiedad (artículos 1468 y 1469 del Código Judicial), por allí lo que allí no se encuentra sustentación al deber de notificar las resoluciones de ese proceso, en este caso, a la Gerencia de la Zona Libre de Colón por su titularidad sobre la tierra.

3. Son comprensibles las razones del juzgador, referidas al interés de la entidad o de cualquier propietario por conocer las acciones que se pretenden con bienes que le pertenecen por la afectación de la mejora a la tierra; no obstante, como se indicó, no parece haber sustentación legal para lo que se propone en contra de una costumbre judicial de siempre en esta materia.

4. De accederse, sin más a la notificación de estas demandas, crearía un precedente que comprometería a los procesos de esta clase en el futuro, en circunstancias que la Gerencia de la Zona Libre de Colón no siempre está accesible para este tipo de notificaciones, lo que dilataría los procesos en perjuicio de los interesados" (destacan ustedes).

Visto los antecedentes del caso, contesto su interrogantes previa las siguientes consideraciones:

El artículo 1770 del Código Civil establece, que la persona que edifique o haya edificado en terreno ajeno, en virtud de contrato con el dueño del suelo, podrá inscribir su título constitutivo de dominio, de conformidad con el Código Judicial. En ese sentido el Código Judicial, artículos 1468 y 1469, regulan el procedimiento para solicitar el reconocimiento de títulos constitutivos de dominio. Dice el artículo 1468:

“Artículo 1468. La persona que edifique o haya edificado sobre terreno ajeno con el consentimiento del dueño del suelo, podrá solicitar título constitutivo de dominio, de conformidad con las reglas siguientes:

1. Presentará con su solicitud ante el respectivo Juez de Circuito la licencia o permiso referente al terreno; comprobará con declaraciones de testigos, recibidas previa notificación al correspondiente agente del Ministerio Público, que el edificio ha sido hecho a sus expensas y probará con certificado del Registro Público que quien dió el consentimiento es dueño del terreno, salvo cuando se trate de terrenos pertenecientes a la Nación o a los Municipios, en cuyo caso bastará la licencia o permiso mencionado.

2. De la solicitud se dará conocimiento al público por medio de un edicto que se fijará en la Secretaría del Tribunal, y en el cual se expresará el nombre del solicitante, y la situación del inmueble, sus linderos o dimensiones. En el mismo edicto se citará a los que crean con derecho a la construcción o perjudicados por ella, para que se presenten a hacer valer sus derechos.

El edicto permanecerá fijado durante un mes y copia de él se publicará tres veces consecutivas en un diario de circulación nacional.

3. El Tribunal una vez vencido el término de edicto emplazatorio, declarará que el solicitante tiene el derecho que reclama y ordenará la inscripción si comprobare las circunstancias expresadas en la regla primera. Lo mismo hará si no se hubiere hecho

oposición a la solicitud de inscripción, o si hecha tal oposición y tramitada por la vía sumaria resultare infundada; y

4. En la mismas diligencias del Título constitutivo fijará el Juez el valor de la propiedad. En el caso de que figure en el Catastro, el Juez le señalará el que allí tenga. En caso contrario, lo fijará oyendo el concepto de dos peritos; uno que nombrará el solicitante en su demanda y otro que nombrará el Juez en la providencia que la acoja”.

Señala con razón su Asesor Legal, que ni en el artículo 1468, ni en el 1469 del Código Judicial se encuentra sustentación del deber de notificar las resoluciones de este tipo de proceso a los dueños del terreno, en este caso en particular a la Gerencia de Zona Libre de Colón.

En comunicaciones sostenidas con el Juez Primero del Circuito de Colón, se ha señalado como fundamento legal para hacer estas notificaciones lo dispuesto en el artículo 1963, numeral 3, del Código Judicial, el cual al hablar de las garantías procesales del Estado y de las entidades públicas, indica que a los representantes del Estado y de los Municipios deben hacerse las notificaciones en sus oficinas y en las horas de despacho; y que sólo en caso de no encontrarse en su despacho después de haberse ido a notificar durante tres días distintos la resolución de que se trata, será legal la notificación que por medio de edicto se les fije, también en la puerta del respectivo despacho.

Recordando que los Jueces y Magistrados son independientes en el ejercicio de su función jurisdiccional, no estando sometidos más que a la Constitución y a la Ley, este Despacho expresa su disenso de la interpretación que el Señor Juez Primero del Circuito de Colón ha hecho sobre el procedimiento aplicable en los procesos de edificación en terreno ajeno, en relación con las notificaciones.

Como bien señala su Asesor Legal, no todas las notificaciones deben ser hechas personalmente a los funcionarios públicos por razón de sus funciones, sino sólo aquellas que *deban serles notificadas*. En ese sentido entendemos nosotros que las notificaciones que deben ser hechas personalmente a los altos servidores públicos son precisamente aquellas que comunican el ejercicio de pretensiones de una persona frente al Estado o alguna entidad pública. En este punto se cumple plenamente con el principio de bilateralidad o contradictorio, basal del Derecho Procesal, el cual indica que en el proceso de ser oídos ambos litigantes, o por lo menos debe darse a cada parte la debida oportunidad para ser oída.

Resalta el hecho de que las normas citadas (arts. 1468 y 1469), están insertas en el Libro Segundo del Procedimiento Civil, Título XIII, **Procesos No Contenciosos**, Capítulo II, **Normas Especiales**, acápite 6, Edificaciones en terrenos ajenos, del Código Judicial.

El objeto de los procesos no contenciosos, dispone la Ley ritual, es el de que se tramiten de acuerdo a sus disposiciones aquellos negocios que no impliquen ejercicio de pretensiones de una persona frente a otra y que requieran la intervención del Órgano Judicial para, entre otros fines, la declaración o reconocimiento de derechos o situaciones jurídicas sin contradicción, cuya atribución al Órgano se establece para el aseguramiento o protección de derechos particulares en los casos de pago por consignación, inspecciones oculares sobre medidas y linderos, título constitutivo de nave, justificación de posesión y edificaciones en terrenos ajenos (art. 1446, num. 2, Cod. Jud.)

Los procesos no contenciosos, aseveran Torres Gudíño, Torres Quiel y Quiel, buscan dar solemnidad a ciertos actos en sentido de imprimirles autenticidad y autoridad con el designio de facilitarles el comercio jurídico, ya sea en el momento de nacer o en momento de desenvolverse. La jurisdicción no contenciosa o voluntaria, se ejercita a solicitud de una o más personas que necesitan darle legalidad a una actuación o precisión a un derecho sin que exista desacuerdo al hacer tal solicitud. Los actos de jurisdicción voluntaria se caracterizan por determinadas circunstancias, a saber:

1. Se solicita la intervención judicial *sin haber contienda entre las partes*;
2. *Economía de trámites*, puesto que no hay controversia;
3. Libertad del juez para variar o modificar las providencias, sin sujetarse a los términos y formas establecidas para variar o modificar providencias, para la jurisdicción contenciosa.
4. Admisibilidad de ciertos recursos;
5. *En caso de haber oposición, el asunto se declararía contencioso* (art. 1447, num. 7 Cod. Jud.);
6. Las resoluciones que se dicten en esta vía no producen "cosa juzgada" porque en todo caso queda expedita la vía ordinaria (situación jurídica). (Práctica forense procesal civil panameña, 1a ed., Panamá:Edit. Publipam, 1994, t. III, pp. 9 y10)

En los procesos no contenciosos de edificación en terreno ajeno no existe contradicción, porque la persona que ha edificado sobre la tierra que no es suya lo ha hecho con el consentimiento, con la anuencia del dueño, expresada a través

de un convenio o contrato que debe ser presentado ante el Juez a fin de que el mismo reconozca o declare, y de esa manera se asegure, el derecho del edificante sobre lo construido.

Al tenor del artículo 1468, los derechos del dueño del terreno son salvaguardados en tanto que el solicitante debe presentar junto con su solicitud al respectivo Juez, la licencia o permiso referente al terreno; así como comprobar con declaraciones de testigos, recibidas previa notificación al agente del Ministerio Público, que el edificio ha sido hecho a sus expensas y probar con el Certificado del Registro Público que quien dio el consentimiento es el dueño del terreno, salvo cuando se trate de terrenos pertenecientes a la Nación o a los Municipios, en cuyo caso bastará la licencia o permiso.

Además de la solicitud debe darse conocimiento al público por medio de un edicto que se fijará en la Secretaría del Tribunal, y en el que se citará a los que se crean con derecho a la construcción o perjudicados por ella, para que presenten a hacer valer sus derechos. El edicto permanecerá fijado durante un mes y copia de él se publicará tres veces consecutivas en un diario de circulación nacional.

Estos requisitos y medidas procesales justifican la no necesidad de notificar personalmente al dueño del suelo.

En conclusión, es nuestra opinión que no debería el Gerente General de Zona Libre de Colón notificarse de forma personal en los procesos para el reconocimiento de títulos constitutivos de dominio sobre edificaciones en terreno ajeno, toda vez que no existe en estos procesos ejercicio de pretensiones de una persona frente a otra (en este caso frente al Estado), o dicho de otra forma no hay contradicción o pugna de voluntades.

No obstante, repetimos que el Señor Juez del Circuito de Colón es independiente en el ejercicio de su función jurisdiccional, y por tanto puede insistir en que se notifique personalmente al Gerente de Zona Libre de estos procesos.

Ante la circunstancia de que el Gerente General no siempre puede estar accesible para la diligencia de notificación, queda la alternativa de delegar, siempre que expresamente se lo permita la Ley Orgánica de Zona Libre, la firma de estos asuntos en otro funcionario (i.e. Subgerente General).

Dejamos así planteado nuestro parecer sobre el tema, esperando de alguna forma haber colaborado con su Despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/17/hf/cch.