



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de abril de 2022
C-052-22

Licenciada
Karla Denisse Arce Palma
Fiscal Adjunta de la
Sección de Investigación y Seguimiento
de Causas de las Fiscalías Anticorrupción
de la Procuraduría General de la Nación

Ref.: Aspectos de la figura del Notario Público en la República de Panamá.

Señora Fiscal:

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; y de igual forma, **atendiendo a la colaboración interinstitucional enmarcada en los artículos 75 y 277 del Código Procesal Penal**, este Despacho procede a dar formal respuesta al Oficio N° 2050 de 14 de marzo de 2022, por medio del cual se consulta sobre ciertos aspectos relacionados con la figura del Notario Público.

Concretamente, se consulta lo siguiente:

1. Es el Notario Público considerado un servidor público.
2. Esta el Notario Público autorizado para cobrar por sus servicios.
3. Que (sic) regulación mantienen las Notarías, respecto a sus precios por el cobros de sus servicios
4. Indicar si existe alguna disposición legal que sancione el cobro indebido de los mismos.
5. Indicar si existe una entidad fiscalizadora, sobre las finanzas de las notarías.
6. Puede un Notario Público hacer uso de la figura del canje, en razón del pago de sus servicios.”

Al respecto, debemos observar primeramente que, las normas de interpretación y aplicación de la Ley, se encuentran establecidas en el Código Civil de la República de Panamá, del artículo 9 en adelante.

En este sentido, el citado artículo señala: “*Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.*” (Resalta el Despacho)

De igual manera, el artículo 10 del mismo cuerpo legal indica que: *“Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.”* (Resalta el Despacho)

En cuanto a las interrogantes planteadas en la consulta, pasamos a responderlas en los términos siguientes:

1. ¿Es el Notario Público considerado un servidor público?

El artículo 2119 del Código Administrativo establece que **los Notarios de Circuito, Principales y Suplentes, serán nombrados por el Órgano Ejecutivo**, por un período de cuatro años.

Por otra parte, los artículos **2113 del Código Administrativo y 1715, 1727 y 1728 del Código Civil**, describen las funciones que llevan a cabo los notarios, de la siguiente manera:

“2113. Notario Público. La recepción, extensión y autorización de los actos y contratos a que las personas naturales o jurídicas deban o quieran dar autenticidad y constancia públicas, conforme a la ley, están a cargo del Notario Público.”

“Artículo 1715. La recepción, extensión y autorización de las declaraciones, actos y contratos a que las personas naturales o jurídicas deban o quieran dar autenticidad y constancia públicas, conforme a la ley, están a cargo del Notario Público.”

“Artículo 1727. En el Notario deposita la ley la fe pública respecto de los actos y contratos que ante él deben pasar, y su confianza respecto de los documentos que se ponen bajo la custodia del mismo Notario. Correspóndele, en consecuencia, hacer constar las fechas de tales actos y contratos, los nombres de las personas que en ellos intervinieron, y la especie, naturaleza y circunstancia de los mismos actos y contratos. Correspóndele igualmente la vigilante guarda de todos los instrumentos que ante él pasen y de las piezas y diligencias, que, por precepto de la ley u orden del tribunal, se manden insertar en los protocolos de las Notarías, o que sean custodiados en la misma Notaría.”

“Artículo 1728. Los instrumentos que se otorguen ante Notario y que éste incorpora en el respectivo protocolo son instrumentos públicos.

Deberán, por tanto, pasar u otorgarse ante Notario los actos y contratos que la ley exige que consten en instrumento público.”

De manera que los notarios son designados por el Órgano Ejecutivo y ejercen una función pública por disposición legal, por lo que son considerados servidores públicos de libre nombramiento y remoción.

Así lo ha indicado la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en distintas ocasiones. Por ejemplo, en una decisión de 24 de julio de 1997¹, señaló:

¹ Sentencia de 24 de julio de 1997, emitida dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Dr. Eduardo Lombana Achurra, en representación de Félix Alberto Pérez Espinosa, para que se declaren nulos por ilegales, parte del artículo 5º y el artículo 6º del Decreto N° 413 de 1º de agosto de 1995, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio De Gobierno Y Justicia, y para que se hagan otras declaraciones. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.

“De modo que, si bien es cierto que la Ley N° 9 de 1984 antes aludida regula la carrera administrativa, que es la que garantiza en todo caso la estabilidad de los funcionarios públicos que funjan en sus cargos en base al sistema de méritos que dicha ley consagra, la Sala estima, en base al análisis de las normas arriba mencionadas, que el cargo de Notario Público no se rige por las normas de la Carrera Administrativa y, por ende, la misma no le es aplicable. Las normas legales que regulan la materia nos llevan a la misma conclusión. Por un lado, el artículo 2119 del Código Administrativo es claro al señalar que le corresponde al Órgano Ejecutivo el nombramiento de los Notarios por un período de 4 años. Por otro lado, el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo otorga al Presidente de la República la facultad de remover a los empleados de su elección, a menos que la Constitución o la Ley establezcan que no son de libre nombramiento y remoción. En el mismo sentido, el artículo 794 del Código Administrativo estipula que la determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o la Ley. Y es que, a su vez, los artículos 2129 y 2132 del Código Administrativo contemplan la posibilidad de la destitución de un Notario, por lo que la tesis de inamovilidad del Notario durante la vigencia del período para el cual fue nombrado carece de toda base jurídica. **De lo anterior se colige, pues, que el Notario es un funcionario público de libre nombramiento y remoción.**

Aunado a lo antes expuesto, se observa que **no existe en el Código Administrativo ni en ningún otro cuerpo legislativo, norma alguna que establezca un procedimiento disciplinario aplicable a los Notarios Públicos ni causales para su sanción, suspensión o destitución.** Más aún, la propia ley de carrera administrativa no los contempla, por cuanto la misma establece en el artículo 2 que no son servidores públicos de carrera, aquellos funcionarios de libre nombramiento y remoción.” (Resalta el Despacho)

2. **¿Está el Notario Público autorizado para cobrar por sus servicios?**
3. **¿Qué regulación mantienen las Notarías, respecto a sus precios por el cobro de sus servicios?**

En cuanto a estas dos interrogantes debemos observar el contenido de los artículos 2137 a 2139 del Código Administrativo, los cuales se refieren a la tarifa y el pago de servicios notariales. Dichos artículos son del tenor siguiente:

“2137. Tarifas por servicios notariales. Los derechos que los otorgantes o los interesados pagarán a los Notarios serán los siguientes:

1. Un balboa por el otorgamiento e inserción en el protocolo de cualquier instrumento, sea de la clase que fuere, que se otorgue ante el mismo Notario, si no pasa de una foja y si pasa, cincuenta centésimos de balboa por cada foja excedente. Las planas de estas fojas y las copias de que trata el numeral 3° de este artículo deberán contener tantos renglones como contenga el papel sellado oficial, debiendo extenderse los originales y compulsarse las copias a mano o por cualquier medio mecánico, según lo exijan los interesados.
2. Un balboa por la protocolización de cualquier documento, sentencia, testamento, juicio mortuario, diligencias de división y partición de bienes, de remate, etc., y por cada atestación que pongan al pie de un documento que se lleve con tal objeto;
- 3°. Un balboa por cada una de las copias que sacare de los instrumentos otorgados ante él o protocolizados en su oficina, si la copia no pasa de una foja, y si pasa, cincuenta centésimos de balboa por cada uno de las fojas restantes.
- 4°. Cincuenta centésimos de balboa por cada certificación que expidan, siempre que no ocupe más de una página. Si ocupa más, veinticinco centésimos de balboa por cada una de las siguientes;
- 5°. Veinticinco centésimos de balboa por la nota de cancelación de cualquier instrumento; y
- 6°. Un balboa, y los gastos de transporte, por el hecho de concurrir el otorgamiento de acto o contrato fuera de su oficina. Este derecho se duplicará si el acto o contrato se verifica durante las horas comprendidas entre las siete de la noche y las seis de la mañana.”

“2138. *Personas que no pagan por servicios notariales.* La Nación, los Municipios y los establecimientos oficiales de caridad, no están sujetos al pago de derechos notariales; pero en los casos de que alguna de esas entidades contrate con particulares, esos derechos serán de cargo de dichos particulares. Tampoco causarán tales derechos las copias que se compulsen para pruebas en negocios criminales que se tramiten de oficio, ni los títulos por concesiones gratuitas de terrenos a los agricultores pobres, ni las certificaciones o reconocimientos de firmas por diligencias de fianzas otorgadas por los expendedores de billetes de la Lotería Nacional de Beneficencia.”

“2139. *Pago de derechos notariales; sueldo de los notarios.* Los derechos notariales serán pagados por cuotas iguales por los otorgantes, sin perjuicio de los arreglos privados que ellos mismos celebren sobre quién deba hacer el pago.”

Igualmente debemos observar el contenido de los artículos 4 y 5 de la Ley N° 15 de 26 de octubre de 1926, los cuales establecieron lo siguiente:

“**Artículo 4º.** Los Notarios devengarán el sueldo mensual siguiente:

Los del Circuito de Panamá...B/.100.00

El del Circuito de Colón..... B/.100.00

El del Circuito de Bocas del Toro 75.00

El del Circuito de Chiriquí B/.....75.00

El de cada uno de los Circuitos de Coclé,

Los Santos, Herrera, Veraguas y Darién

B/. 50.00.”

“**Artículo 5º.** La mitad de los derechos de que trata el artículo 2137 del Código Administrativo, modificado por la ley 14 de 1918, se pagará en efectivo y corresponderá al Notario. La otra mitad se pagará por medio de timbres nacionales que serán adheridos a las escrituras, copias o documentos que causen tales derechos, de todo lo cual se dejará constancia en dichas escrituras, copias de documentos. El Notario será responsable pecuniariamente por la omisión de este último requisito. La fracción de foja equivale a una foja para los efectos del cobro de derechos.

PARÁGRAFO. Cuando se otorguen escrituras públicas ante los Secretarios de Consejo Municipal, dichos funcionarios cobrarán para sí íntegramente los derechos a que se refiere este artículo.”
(Resalta el Despacho)

Posteriormente, mediante el artículo 2 de la Ley N° 46 de 10 de diciembre de 1952² “*por la cual se fija la escala general de sueldos, se clasifican todos los funcionarios y empleados públicos y se dictan otras medidas de carácter fiscal y administrativo*”, se fijó a los notarios un emolumento de B/50.00.

Posteriormente, mediante la Ley N° 49 de 17 de febrero de 1955³, se reconoció que algunos empleados públicos, entre ellos los notarios, recibían pagos por sus servicios, mas no remuneración del Gobierno. Veamos el artículo 1 de dicha ley:

“Artículo 1º Los empleados públicos tales como los Recaudadores, Notarios, Cónsules ad-honorem, y cualesquiera otros funcionarios públicos que ejerzan funciones de naturaleza análoga, **que no reciban remuneración del Gobierno**, sino que obtengan pagos por sus servicios de personas naturales o jurídicas, están obligadas a remitir a la Contraloría General de la República, el cuatro por ciento (4%) de sus ingresos mensuales, en concepto de cuota de Seguro Social.”
(Resalta el Despacho)

² Gaceta Oficial 11, 958 de 22 de diciembre de 1952.

³ Gaceta Oficial 12,860 de 17 de enero de 1956.

No hemos podido ubicar, salvo las normas indicadas, instrumento jurídico alguno en el que se establezcan las tarifas que en la actualidad cobran los Notarios Públicos por sus servicios.

4. Indicar si existe alguna disposición legal que sancione el cobro indebido de los mismos.

En el ámbito jurídico administrativo, no observamos disposición en el sentido de lo consultado. De hecho, como hemos visto, en el fallo de 24 de julio de 1997 al que hemos hecho referencia previamente, la Sala Tercera señaló que *“no existe en el Código Administrativo ni en ningún otro cuerpo legislativo, norma alguna que establezca un procedimiento disciplinario aplicable a los Notarios Públicos ni causales para su sanción, suspensión o destitución.”*

A pesar de lo indicado, al ser los notarios servidores públicos, se encuentran obligados por el principio de estricta legalidad administrativa, el cual, en términos generales, establece que los funcionarios únicamente pueden realizar aquello que la ley expresamente les faculta⁴.

5. Indicar si existe una entidad fiscalizadora, sobre las finanzas de las notarías.

Sobre este aspecto podemos señalar que, de acuerdo con los artículos 2133, 2134 y 2135 del Código Administrativo, los Gobernadores ejercen una labor de vigilancia sobre las notarías circunscrita o limitada a los registros de las actividades y diligencias que realizan los notarios, de la siguiente manera:

“2133. Responsabilidad de los Notarios. Los Notarios conservarán en el mejor orden sus archivos y formarán al fin del periodo de la vigencia de los libros, un exacto y circunstanciado inventario de lo que en dicho período se haya aumentado el archivo.

Cuidarán de que los documentos y libros no se destruyan ni deterioren, y serán responsables de los daños que sucedan, a menos que acrediten plenamente no haber sido por culpa u omisión de su parte.

“2134. Visita del Gobernador a los Notarios del Circuito. El Gobernador visitará los Notarios del Circuito dos veces en el año, en los últimos quince días del mes de Enero y en los últimos quince días del mes de Julio, y podrá visitarlos extraordinariamente cuando a bien lo tuviere o cuando el Presidente de la República se lo ordenare.

“2135. La visita se contraerá a examinar los libros y documentos del archivo, inclusive los inventarios que deben formarse con arreglo a este Título, y el orden, aseo y seguridad de la oficina; a observar el método que usa el Notario en el otorgamiento de los instrumentos, y por último a indicarle las reformas y mejoras que puede hacer conforme a la ley; y a dictar las providencias que el funcionario visitador estime conducentes en el caso de encontrar alguna falta que haga responsable al Notario visitado.”

No se observa en las disposiciones relativas a los Notarios Públicos una entidad que tenga una función como la que se describe en la consulta, sin embargo, el artículo 280 de la Constitución Política establece las funciones de la Contraloría General de la República, así:

“ARTICULO 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.

⁴ Cfr. artículo 18 de la Constitución Política y artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.
3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.
4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.
5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.
- 6...
- 7...
8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.
- 9...
- 10...
- 11...
- 12...
13. Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.

Por otro lado, los artículos 1 y 2 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, “*orgánica de la Contraloría General de la República*”⁵ establecen la misión y el ámbito de competencia de dicha entidad del Estado, de la siguiente manera:

“Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, **cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.** La Contraloría llevará, además la contabilidad pública nacional, prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional.” (Resalta el Despacho)

“Artículo 2. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre **todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semi-autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado** o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.” (Subraya y resalta el Despacho)

A su vez, el artículo 11 de la Ley N° 32 de 1984, desarrolla las funciones establecidas mediante el artículo 280 de la Constitución, mientras que el artículo 17 establece la obligación de rendir

⁵ Modificada por la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998 y la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008.

cuentas, a la Contraloría General de la República, por parte de quienes tengan bajo su responsabilidad el manejo de fondos públicos. Veamos:

“Artículo 17. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal.

...” (Subraya y resalta el Despacho)

A pesar de lo anterior, es la Contraloría General de la República la que puede constatar si la misma lleva a cabo o no la fiscalización a la que se refiere su consulta.

6. ¿Puede un Notario Público hacer uso de la figura del canje, en razón del pago de sus servicios?

Como hemos visto, el artículo 5 de la Ley N° 15 de 1926 indica que el pago por los servicios notariales debe realizarse mitad en efectivo y mitad en timbres, por lo que, a la luz de la norma indicada y tomando en cuenta el principio de estricta legalidad al que ya nos hemos referido, no parece factible que el pago de servicios notariales prestados se realice de manera distinta a lo señalado.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, indicándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

C-039-22