



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de enero de 2021
C-001-21

Licenciado
Bayardo A. Ortega
Director General
Registro Público de Panamá
E. S. D.

Ref.: Viabilidad jurídica de que el Registro Público exonere el pago de los derechos de registro y tarifa de calificación, para la inscripción de un Poder General de Representación, otorgado por 336 poderdantes, afectados por el Dietilenglicol, a favor de la firma forense OROBIO & OROBIO y/o VÍCTOR OROBIO.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N°DG-595-2020 de 24 de noviembre de 2020, recibida en este Despacho el 26 de noviembre de 2020, mediante la cual solicita a esta Procuraduría su opinión y recomendación sobre si existe fundamento legal vigente que autorice al Registro Público de Panamá a exonerar del pago de los derechos registrales y de calificación, correspondientes a la inscripción de un Poder General de Representación, otorgado a la firma forense Orobio & Orobio y/o Víctor Orobio por 336 poderdantes, todos ellos reconocidos como víctimas afectadas por el Dietilenglicol.

Con relación al tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que no existe fundamento legal vigente que autorice al Registro Público de Panamá a exonerar el pago de los derechos registrales y de calificación, correspondientes a la inscripción de un Poder General de Representación, otorgado a la firma forense Orobio & Orobio y/o Víctor Orobio por 336 poderdantes, afectados por el Dietilenglicol.

En atención a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 11 de la Ley N.º3 de 1999, en concordancia con el artículo 41 de la Constitución Política de la República y el artículo 40 de la Ley 38 de 2000, que lo desarrolla, corresponde al Director General “Reconocer, recaudar y fiscalizar las sumas que por concepto de tasas, derechos y otros conceptos, deban pagar los usuarios del Registro Público”, por lo que, deberá adoptar una decisión dentro del término de 30 días, a partir de la presentación de la respectiva petición, sin perjuicio del ejercicio de los recursos que el ordenamiento jurídico concede al interesado.

A continuación, las consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría.

El artículo 1 de la Ley N.º 3 de 6 de enero de 1999, crea el Registro Público de Panamá como una entidad autónoma del Estado, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, tanto administrativo y funcional, como presupuestario y financiero, sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

De conformidad con el artículo 2 de la mencionada Ley N.º3 de 1999, el Registro Público tendrá a su cargo la inscripción de los documentos que requieren tal formalidad de conformidad con la ley, así como las demás funciones establecidas de acuerdo con las disposiciones legales y el Reglamento del Registro Público.

Al tenor del artículo 624 del Código Judicial, *“Los poderes generales para representar al poderdante en cualquier proceso que promueva, o se interponga en su contra, no pueden otorgarse sino por medio de instrumento público, con arreglo a las formalidades exigidas por la ley e inscrito en el Registro Público.”* (Subraya del Despacho).

La Resolución N.º212 de 18 de abril de 2013, *“Por la cual se establece el Régimen Tarifario de los derechos registrales del Registro Público de Panamá”*, contempla las tarifas de las tasas o derechos aplicables a los servicios de calificación e inscripción que ofrece el Registro Público de Panamá. Así, en su artículo 2, la mencionada Resolución al referirse al alcance conceptual de la expresión “derecho de registro”, lo define como “(...) el término que por uso y costumbre registral incluye la tarifa de calificación e inscripción, conforme a las normas vigentes que reglamentan la materia y al Registro Público de Panamá”.

La “Tarifa de Calificación” es, de conformidad con el numeral 1 del artículo 3 de dicha Resolución, el “monto determinable según la normativa tarifaria fijada y actualizada periódicamente **mediante Resolución de Junta Directiva del Registro Público de Panamá**, con base en los requerimientos de formación académica, experiencia y tiempo que debe dedicar un funcionario al proceso de calificación, de acuerdo con los indicadores de eficiencia y productividad establecidos para los diferentes niveles de complejidad y dificultad de los actos y contratos que se presentan para la inscripción.” (Resaltado del Despacho).

El numeral 2 del mismo artículo se refiere a la “Tarifa de Inscripción”, como el “monto determinable según la normativa fijada y actualizada periódicamente **mediante Resolución de Junta Directiva del Registro Público de Panamá**, con base en una metodología de costo-eficiencia fundamentada en un sistema consistente y confiable de registro de los costos directos e indirectos de inscripción y criterios de retorno racional que garanticen la competitividad y sustentabilidad financiera de la institución.

El registro de un poder general otorgado por persona natural, está sujeto al pago de las tarifas correspondientes a los servicios de calificación e inscripción establecidas para este tipo específico de trámite, en la comentada Resolución N.º212 de 2013, instrumento normativo que en el acápite titulado **“PERSONA NATURAL Y PERSONA JURÍDICA MERCANTIL Y NO MERCANTIL”**, de la tabla contenida en el artículo 1, fija en veinticinco balboas (B/.25.00) la tarifa de calificación y en cuatro balboas (B/.4.00) la de inscripción, para este tipo de documento.

De acuerdo con el artículo 5 de la Resolución N.º212 de 2013, “Todo documento que haya ingresado y se determine que no haya pagado correctamente las tarifas que le corresponden, se calificará como defectuoso y no podrá inscribirse hasta que sean pagadas las tarifas de calificación e inscripción correspondientes”.

En concordancia, el artículo 8 de la misma excerpta dispone que “Los documentos retirados por los usuarios sin inscribir, los defectuosos y sus adiciones, deberán pagar la tarifa de calificación correspondientes, cada vez que se presenten, hasta que sean inscritos” y el artículo 9 ibídem señala que: “Cada vez que reingrese un documento que contenga varios trámites, pagará la tasa de calificación correspondiente. (...)”.

Esclarecido el panorama en cuanto al alcance de la obligación de todo usuario del Registro Público de Panamá, de satisfacer el pago de las tarifas de calificación y registro de los documentos que presenten ante dicha entidad para su inscripción (primigenia o por reingreso), importa señalar que, una lectura atenta de la Resolución N.º212 de 2013 (especialmente de su artículo 10, que establece los documentos exceptuados del pago de tarifas) así como de las normas legales contenidas en la Ley N.º3 de 1999, que regulan las funciones de las autoridades superiores del Registro Público de Panamá (artículos 7 y 11), nos permite constatar que, en efecto, tal y como lo señala el criterio jurídico institucional consignado en su nota DG-595-2020, no existe en el ordenamiento positivo panameño fundamento jurídico vigente, que autorice o faculte a las autoridades superiores de dicha entidad registradora a exceptuar de la aplicación del referido régimen tarifario, a aquellos usuarios de los servicios registrales antes descritos, que hubiesen entablado procesos judiciales contra el Estado, en calidad de víctimas y estuviesen inmersos en situación de vulnerabilidad socio-económica.

Es pertinente aclarar que el numeral 4 del artículo 7 de la Ley N.º3 de 1999, al atribuirle a la Junta Directiva la función de “Estructurar, reglamentar, determinar, fijar la cuantía y alterar las tasas y derechos, por los servicios que preste la entidad”, la inviste de potestad reglamentaria para desarrollar el régimen tarifario del Registro Público de Panamá; normativa que una vez ha sido publicada en la gaceta oficial y ha entrado en vigor, de acuerdo con en el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley 38 de 2000, será de obligatorio cumplimiento en los términos que señala el artículo 15 del Código Civil, conforme al cual, “Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.”.

Siendo ello así, a juicio de este Despacho, una vez entró en vigor el aludido régimen tarifario, el mismo adquirió el carácter de ley material, debiendo entenderse por lo tanto, que aun cuando hubiere sido dictado por la Junta Directiva de la propia entidad estatal, dicho órgano colegiado, al igual que el Director General, en su calidad de autoridades superiores de la misma, están obligados a cumplirlo e igualmente hacerlo cumplir, pues de lo contrario, podrían incurrir en responsabilidad.

Así se desprende de lo preceptuado por el artículo 17 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 18 del mismo cuerpo de normas, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén a su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y **cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.**” (Resaltado del Despacho).

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.” (Resaltado del Despacho).

A lo indicado cabe agregar lo señalado en los numerales 3 y 5 del artículo 11 de la Ley N.º3 de 1999, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 11.** Funciones del Director General. El Director General tendrá a su cargo la representación legal, y ejercerá, además de las funciones que le señalan el Código Civil y los decretos y reglamentos vigentes sobre el Registro Público, las siguientes:

(...)

3. **Velar** por la permanente adecuación y perfeccionamiento de las estructuras y procedimientos para lograr una creciente racionalización en las funciones y **el mayor rendimiento financiero cónsono con las actividades que realiza**, manteniendo un nivel óptimo de servicios para los usuarios.

(...)

5. Reconocer, recaudar y **fiscalizar las sumas que por concepto de tasas, derechos y otros conceptos, deban pagar los usuarios del Registro Público**, así como proponer a la Junta Directiva las tasas y derechos por los servicios que preste la entidad.” (Resaltado nuestro).

Como es posible advertir, al tenor de la norma legal citada, el Director General del Registro Público no sólo está obligado a cumplir y hacer cumplir el régimen tarifario vigente, como ya se ha señalado, sino que también le corresponde procurar que la entidad a su cargo funcione de manera eficiente y eficaz, de modo tal que los servicios registrales ofrecidos y cuya prestación acarrea el cobro de una tarifa en concepto de tasas o derechos de registro, produzcan un rendimiento financiero óptimo; debiendo igualmente, recaudar y fiscalizar los ingresos correspondientes.

En virtud de lo anotado y atendiendo al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la Ley expresamente les autorice, este Despacho también concuerda con el criterio jurídico institucional remitido por el Registro Público de Panamá, en cuanto a que, acceder a la solicitud de exoneración de los derechos registrales establecidos en la Resolución N.º212 de 2013, para la inscripción y/o reingreso de un poder general de representación, formulada por la firma forense Orobio & Orobio y/o Víctor Orobio, sin contar con un fundamento jurídico vigente que así lo permita, podría producir, una responsabilidad administrativa para el Director General, sujeta a investigación por el Tribunal de Cuentas, por posibles irregularidades en la administración de fondos públicos.

Importa señalar en este punto que, tal como se infiere del artículo 625 y demás disposiciones concordantes del Código Judicial, nada obsta para que en casos como el que nos ocupa, el nombramiento de apoderado se instrumente mediante **poder especial** para un proceso determinado, supuesto en el cual la ley procesal no exige la solemnidad de ser otorgados mediante escritura pública e inscritos en el Registro Público, constituyéndose así en la **alternativa gratuita o económica, frente al poder general.**

El poder especial cabe anotar, faculta al apoderado actuar en todos los procesos accesorios, incidencias, medidas, diligencias y recursos que surjan del proceso y, si el poder se otorgó en asunto o proceso administrativo o policivo, continuarlos, recurrir o demandar judicialmente.

Además, como se desprende del artículo 655 del Código Judicial, es viable el nombramiento de apoderado común, en aquellas causas en que hubiere dos o más demandantes y tengan pretensiones comunes.

Los artículos 626 y 655 del Código Judicial, disponen lo siguiente:

“Artículo 626. Constituido un **apoderado especial** en un proceso se entenderá que **lo es también para los procesos accesorios, incidencias, medidas, diligencias y recursos que surjan del proceso** aun cuando las ejerza antes de entablar la principal.

También se considerará constituido **apoderado especial, sin necesidad de nuevo poder, cuando el que haya constituido apoderado en cualquier asunto o proceso administrativo o policivo lo continúe, recurra o demande ante la vía jurisdiccional.** Bastará para acreditar el carácter de apoderado judicial la presentación de copia del poder o certificación en tal sentido.” (Resaltado del Despacho).

“Artículo 655. **Salvo que exista o parezca existir discrepancia de intereses, si son dos o más los demandantes nombrarán apoderado común.**

El nombramiento de apoderado común, cuando proceda, se hará por acuerdo de todos o de la mayoría de los interesados que tengan pretensiones comunes, ya sea en el mismo libelo de la demanda o en documentos aparte.

Lo mismo tendrá lugar cuando dos o más personas ostenten conjuntamente la representación en proceso de un tercero e igualmente cuando sean dos o más las personas que como tutores, curadores, albaceas o síndicos puedan representar a una persona, comunidad o sociedad o intervenir por ella en el proceso.

En caso de omisión de los interesados o si no hay mayoría, luego de contestada la demanda, se hará el nombramiento por el juez una vez transcurridos tres días de haberlos requerido.

(...)

El nombramiento de apoderado común puede ser revocado por acuerdo de la mayoría de los interesados. Puede serlo, también, por el juez, a petición de alguno de ellos y por motivo fundado.

(...).” (Resaltado del Despacho).

Como se aprecia, de acuerdo con las normas legales citadas, el otorgamiento de poder especial constituye la alternativa gratuita o económica para el nombramiento de apoderado en cualquier asunto administrativo, policivo o judicial, la cual no sólo tiene cabida en las causas en las que hubiere un solo demandante, sino también en aquellas en las que hubiere dos o más partes o interesados; permitiéndole además al letrado actuar en nombre y representación de sus poderdantes en los procesos accesorios, incidencias, medidas, diligencias y recursos que surjan del proceso y, de ser el caso, concurrir a la vía jurisdiccional, cuando el poder hubiere sido conferido dentro de un asunto o proceso administrativo o policivo.

Así las cosas podríamos decir como una primera conclusión que, no existe fundamento legal vigente que autorice al Registro Público de Panamá a exonerar el pago de los derechos registrales y de calificación, correspondientes a la inscripción de un poder general de representación, otorgado a la firma forense Orobio & Orobio y/o Víctor Orobio por 336 poderdantes, todos ellos reconocidos como víctimas afectadas por el Dietilenglicol.

No obstante lo anterior respetado señor Director, en aras de atender debidamente su *solicitud especial*, y de poder ilustrarlo correctamente en el caso objeto de su consulta, debemos necesariamente a continuación, hacer referencia a aquellas disposiciones especiales en materia de los derechos, garantías y beneficios que le asisten y/o puedan asistir, a las personas víctimas de la intoxicación masiva con Dietilenglicol. Veamos:

1. Ley No.6 de 16 de junio de 1987, por la cual se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados, de la tercera y cuarta edad y se crea y reglamenta el impuesto de timbre denominado paz y seguridad social;
2. Ley No.31 de 28 de mayo de 1998, de la protección a las víctimas del Delito;
3. Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad;
4. Ley No.13 de 29 de marzo de 2010, “Que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con Dietilenglicol”;
5. Ley No.20 de 26 de marzo de 2013, “Que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con Dietilenglicol, y establece una pensión vitalicia especial;
6. Decreto Ejecutivo No.704 de 22 de julio de 2013, “Que reglamenta la Ley 13 de 29 de marzo de 2010 Que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con Dietilenglicol”;
7. Ley No.134 de 31 de diciembre de 2013, Que establece equiparación económica para las personas con discapacidad¹”;
8. Ley No.12 de 7 de abril de 2015, “Que modifica artículos de la Ley 13 de 2010 y la Ley 20 de 2013, relativas a la intoxicación masiva con Dietilenglicol, y dicta otras disposiciones;
9. Ley No.80 de 20 de marzo de 2019, “Que modifica la Ley 20 de 2013, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con Dietilenglicol, y establece una pensión vitalicia”; y
10. Anteproyecto de Ley No.040 de 12 de julio de 2019, “Que modifica artículos de la Ley No.13 de 2010, la Ley No.20 de 2013 y la Ley No.12 de 2015, relativas a la intoxicación masiva con Dietilenglicol, y dicta otras disposiciones.

El denominador común que subyace de todas y cada una de las normas arriba citadas, lo constituye el querer y sentir del Estado panameño, de proteger y coadyuvar a un sector de la población específico, que hoy se encuentran vulnerables, producto de un envenenamiento

¹ Importa resaltar el hecho que, si bien es cierto que la Ley No.134 de 31 de diciembre de 2013, establece la equiparación económica para las personas con discapacidad, en función de ésta, una persona que esté acreditada como afectado por Dietilenglicol y con pensión, si llega a acreditar su discapacidad ante la Secretaría de Discapacidad puede verse beneficiado con dicha Ley, la cual le provee de beneficios económicos a estas personas; no obstante dicho instrumento legal (*la ley*), no les reconoce beneficios registrales.

masivo ocurrido en 2006, tras el consumo y/o ingesta del medicamento conocido como DIETINELGLICOL.

Es por lo anterior señor Director, que el a través de todos estos años, Panamá ha ido incorporando, modificando y actualizando su ordenamiento positivo, en beneficio de todos aquellos afectados, por el consumo de dicho medicamento.

Uno de los últimos documentos citados, da cuenta y así lo señala que: *“... han pasado trece años después de la triste tragedia que cobró la vida de cientos de panameños y que hoy día los que han sobrevivido a esta catástrofe ha quedado con grandes secuelas en el sistema nervioso central, periférico, autónomo, sistema renal y gastrointestinal, y con múltiples afecciones dermatológicas, de otorrinolaringología, psicopsiquiátrico, músculo esquelética, hematológico, reproductivo, cardiopulmonares, metabólico, tumores varios, entre otros., todo ello producto de la ingesta del veneno que contenía dietilenglicol y que fue distribuido a través de la Caja del Seguro Social y/o Ministerio de Salud.”*²

Entre las cosas más importantes que resalta el documento citado, es el hecho que el parlamento legislativo panameño (*la Asamblea Nacional*), considera: *“que no es correcto, moral ni justo que se les exija a los pacientes afectados por la intoxicación por dietilenglicol la obligatoriedad que deben aplicar el criterio uno (1) receta médica, prescripción o frasco) para que se les otorgue la certificación positiva como paciente afectado por el medicamento con dietilenglicol, debido a todas las irregularidades cometidas por las autoridades de salud en la recepción y custodia de los medicamentos implicados ...”*³

Al final, el Anteproyecto de Ley no busca otra cosa que, asegurar la protección de los derechos fundamentales de los pacientes envenenados con el tóxico de DIETINELGLICOL, para garantizarles el derecho de protección como víctimas colectivas, que resultaron hace ya más de una década.

Sobre la base de todo lo expuesto, desarrollado y analizado de manera objetiva en la presente Consulta, esta Procuraduría concluye lo siguiente:

Conclusiones:

1. Actualmente, no existe norma expresa en la Ley No.3 de 1999, por la cual se crea la entidad autónoma denominada Registro Público que permita o faculte a la Junta Directiva ni al Director General del Registro Público, exonerar del pago por servicios registrales, a las personas debidamente acreditadas y certificadas, como pacientes afectados por Dietilenglicol; ello al tenor de lo establecido en los artículos 18 y 34 de la Constitución Política y la Ley No.38 de 2000 respectivamente.
2. Por lo tanto el registrador no está facultado para exonerar del pago de esos derechos y/o tasas a las personas afectadas, las cuales están representadas en el caso subjuídice, por la firma Forense OROBIO & OROBIO y/o VÍCTOR OROBIO VALENCIA.

² Exposición de motivos del Anteproyecto de Ley No.040 “Que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, Ley 20 de 2013, relativas a la intoxicación masiva con dietilenglicol, y dicta otras dispersiones”

³ *Ibidem*

Recomendaciones:

1. Sobre la base del numeral 4 del artículo 7 de la Ley N.º3 de 1999, que le atribuye a la Junta Directiva del Registro Público, la función de “Estructurar, reglamentar, determinar, **fijar la cuantía y alterar las tasas y derechos, por los servicios que preste la entidad**” y, la potestad reglamentaria para desarrollar su régimen tarifario, podría la Junta Directiva, modificar la Resolución No.212 de 18 de abril de 2013, por la cual se establece el Régimen Tarifario de los derechos registrales del Registro Público de Panamá y, aplicar un costo mínimo y/o simbólico, a las personas debidamente acreditadas y certificadas, como pacientes afectados por Dietilenglicol, en lo que respecta al pago por los servicios registrales.

Esta podría ser una medida de solidaridad que, a nuestro juicio garantizaría un derecho y mejor calidad de vida, a la protección de las víctimas afectadas con el tóxico dietilenglicol.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc/jabsm