

Panamá, 7 de enero de 1999.

Su Excelencia  
Manuel H. Miranda S.  
Ministro de Desarrollo Agropecuario  
E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota DMN-3255-98, fechada 2 de diciembre de 1998, recibida en nuestras oficinas el día 10 de diciembre del presente, por medio de la cual tuvo a bien formularnos Consulta respecto a la ¿obligatoriedad de la presentación de solicitud de registro de los productos fitosanitarios a la Dirección de Registros del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de abogado.¿

Concretamente nos Consulta:

¿Debe la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal acoger las solicitudes para registro de aditivos, fertilizantes y plaguicidas presentadas por un Asesor Técnico Fitosanitaria, o debe seguir solicitando que los trámites se realicen mediante abogado.¿

#### EXAMEN DE LOS HECHOS

La Ley N°.47 de 9 de julio de 1996, ¿por la cual se dictan medidas de Protección Fitosanitaria y se adoptan otras disposiciones, faculta en su artículo 46 a la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal a efectuar el registro de los plaguicidas y fertilizantes.¿

El Decreto Ejecutivo N°. 63 de 1 de septiembre de 1997 por la cual se reglamenta el Capítulo V del título III de la Ley N°47 de 9 de julio de 1996, establece en su artículo séptimo que el solicitante para el registro de un plaguicida debe cumplir con los requisitos señalados en el artículo sexto del Decreto en mención, además de los requisitos establecidos en el Manual de Procedimiento.

Mediante Resuelto N°ALP-051ADM-98 de 30 de septiembre de 1998 se adoptó en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario el Manual de Procedimiento (N°DSV-DA-001-98), para el Registro de Aditivos, Fertilizantes, Materias Técnicas y Plaguicidas, para uso en la agricultura.

El Resuelto N°ALP-023 de 22 de abril de 1998, por el cual se establece la normativa y procedimiento para el registro, manejo y uso seguro y eficaz de los aditivos, fertilizantes, materias técnicas y plaguicidas para uso en la agricultura, establece en su artículo séptimo que toda persona natural o jurídica, registrante de un producto, a efecto de obtener el registro y autorización para libre venta de los mismos deben contar con la asesoría de un Asesor Técnico Fitosanitario.

En cumplimiento a la Ley N° 9 de 18 de abril de 1984, por la cual se regula el ejercicio de la abogacía, la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, solicita que el trámite de registro de los aditivos, fertilizantes, materias técnicas y plaguicidas sea efectuadas a través de un abogado.

La Asociación Nacional de Distribuidores de Insumos Agropecuarios y Maquinaria (ANDIA), considera que no es necesario la intervención de un abogado en el trámite de registro, por cuanto se cuenta con un asesor técnico profesional, especialista en el uso y manejo seguro de los productos fitosanitarios.

A fin de absolver de manera adecuada su interrogante, en esta ocasión, es oportuno hacer algunas breves anotaciones en torno a la naturaleza de los Actos Administrativos sujetos a Registro.

El registro, como actividad administrativa a la defensa de los intereses públicos, cumplen diversos cometidos, y tienen asimismo distintos efectos, según se refiera a distintos bienes o actividades de los particulares. Entre ellos podemos citar:

a) Publicidad: La institución registral dota de publicidad a los derechos y a los actos jurídicos. Esta finalidad se realiza de dos maneras; por una parte el registro puede ser consultado por cualquiera; y por la otra parte, el conocimiento de los derechos y actos jurídicos permite que los mismos puedan ser opuestos a terceros, toda vez que los títulos sujetos a inscripción perjudican a terceros únicamente desde la fecha de su inscripción.

b) Seguridad: Íntimamente vinculada con los fines de la publicidad, la existencia de una historia de la propiedad, el estado civil o, en general, relaciones jurídicas de los particulares, da estabilidad a los derechos y actos jurídicos.

c) Medio de constitución y transmisión de Dominio: En nuestro sistema jurídico, el Registro Público no solamente cumple la finalidad de otorgar seguridad y publicidad, sino además configura un medio de constitución y transmisión del dominio de bienes inmuebles y de los derechos reales constituidos en ellos.

d) Defensa del interés fiscal y de la aplicación tributaria.

Como podemos observar, todos estos actos administrativos de carácter registral, deben ser tramitados por un abogado idóneo, para que dichos actos no carezcan de las solemnidades y formalidades correspondientes que exige la Ley o reglamentos atinentes a la materia.

La Ley N°9 de 18 de abril de 1984 ¿por la cual se regula el ejercicio de la abogacía¿ dispone en el Capítulo IV, sobre Protección al Ejercicio de la Abogacía, específicamente el artículo 14, párrafo primero lo siguiente:

¿Artículo 14. Se prohíbe a los funcionarios administrativos, judiciales o del Ministerio Público aceptar o dar curso a memoriales o escritos que tengan relación con el ejercicio de la abogacía y no hayan sido firmados o suscritos por un abogado, salvo los casos previstos en la Constitución Nacional y en las leyes.

Las actuaciones que se realicen en violación de las prohibiciones previstas en este artículo adolecerán de nulidad la cual puede ser declarada de oficio o petición de parte.¿

Se infiere del texto reproducido, la obligación que tienen los funcionarios, entre los que tiene que incluirse por su naturaleza jurídica de función pública, a los funcionarios administrativos, judiciales o del Ministerio Público de no aceptar o dar curso a memoriales o escritos que no cuenten con el refrendo de un abogado.

La ley 33 de 8 de noviembre de 1984, en su artículo 4 dispone que ¿cuando las entidades públicas deban resolver una serie de expedientes homogéneos, establecerán un procedimiento sumario de gestión administrativa mediante formulario, impresos u otros documentos que permitan el rápido despacho de los asuntos, pudiendo utilizar, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, tipos o series de las mismas, siempre que no lesionen los derechos de los interesados y el libre ejercicio de la abogacía. Esta disposición es clara al disponer, que independiente de la uniformidad de los formularios en que se tramita todo acto administrativo, éste deberá contar con el refrendo del abogado.

En el artículo 4 de la Ley 9 de 1984, se hace una lista o enumeración de los actos en que se involucra el ejercicio de la profesión abogadil. En el mencionado artículo se señala lo siguiente:

¿Artículo 4: La profesión se ejerce por medio de Poder legalmente constituido o asesorando a la parte interesada y, entre otras cosas comprende:

1. La representación judicial ante la jurisdicción civil, penal, laboral, de menores, electoral, administrativa, marítima y cualquiera otra jurisdicción que exista o que se establezca en el futuro.

2...

3... La redacción de alegatos, testamentos, minutas y memoriales dirigidos a cualquier funcionario.

4. La preparación de documentación jurídica relacionada con la Constitución, funcionamiento, disolución y liquidación de sociedades.

5. La redacción de toda clase de contratos.

6. La gestión de negocios administrativos.¿  
(Destacado de la Procuraduría de la Administración.)

Del texto reproducido se extrae, que todo acto de carácter administrativo deberá ser tramitado, y suscrito por un abogado idóneo; la ley N°9 de 1984, lo que pretende con esto es proteger la profesión de abogado, en el sentido de que únicamente abogados que ejercen privadamente la profesión sean los únicos autorizados a presentar escritos memoriales en representación de un tercero ante los funcionarios administrativos y judiciales que tengan relación directa con el ejercicio de la profesión como es la situación objeto de análisis.

Vale recordar, que la Asesoría Técnica de un Asesor Técnico Fitosanitario, es distinta a la tramitación de actos administrativos o gestiones administrativas que requieren de una asesoría jurídica de un abogado. Ambas ramas son diferentes y es por ello, que la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal requiere como requisito que la tramitación administrativa sea refrendada por abogado y la libre venta de los productos cuenten con la asesoría técnica de un Asesor Técnico Fitosanitario, pues es la persona indicada para determinar la naturaleza del producto, sus efectos primarios o secundarios.

El artículo tercero del Resuelto N° ALP-023 de 22 de abril de 1998, preceptúa que toda persona natural o jurídica que se dedique a fabricar, formular, importar, empacar, envasar, embalar, reempacar, reenvasar, maquilar, almacenar, transportar, manipular, vender, usar y/o llevar a cabo cualquier otro tipo de comercialización o que sean responsable de aplicar todo, debe inscribirse como tal, en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a efecto de llevar un control sobre la materia. Observamos que cada actividad que realice el interesado, empresa o fábrica como resulta ser el presente caso, debe ser refrendada por Abogado, para que el acto de inscripción cumpla con los requisitos, de seguridad, medio de constitución y transmisión de dominio, publicidad y defensa del interés fiscal y de la aplicación tributaria.

En suma, compartimos el criterio esgrimido por la Asesoría legal de dicho Ministerio en el sentido, que el numeral 6 del artículo 4 de la Ley N°9 de 1984 por la cual se regula el ejercicio de la abogacía, establece que la profesión se ejerce por medio de poder legalmente constituido para la gestión de negocios administrativos, como es el presente caso; y que se prohíbe a todo funcionario administrativo aceptar o dar curso a memoriales o escritos que no cuenten con la firma o refrendo de un abogado salvo los casos que prevea la Constitución y las leyes.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud, de usted, con todo respeto y consideración

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.