

## NATURALEZA JURIDICA DE LOS NOTARIOS

Licenciado

JORGE LUIS LAU CRUZ

Juez Tercero del Circuito de lo Civil  
del Primer Circuito Judicial de Panamá

E.                    S.                    D.

Señor Juez:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio N°.687 del año en curso, mediante el cual solicita a este Despacho, le extendamos copias certificadas (de opiniones jurídicas, si las hay), vertidas por esta Procuraduría, relacionadas con:

- a) Definición sobre la naturaleza jurídica administrativa del Notario Público y,
- b) Concepto sobre el sentido y alcance de alguno de los artículos 2112 a 2139 del Código Administrativo.

Sobre el particular, debemos expresar que el artículo 217 de la Constitución Política, en su numeral 5, atribuye al Ministerio Público, la función de servir de Consejero Jurídico a los FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS; y el artículo 101 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 348, numeral 4 del Código Judicial, disponen que el Procurador de la Administración tiene la función de servir de Consejero Jurídico a los FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS que consulten su parecer a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir.

Podemos resaltar de las disposiciones mencionadas, que la Consulta Jurídica debe ser formulada por el Servidor Público de carácter administrativo que va a aplicar la norma o que abriga dudas respecto al procedimiento que ha de seguir en un determinado asunto de su competencia; en consecuencia, quedan excluidos para formular este tipo de Consultas, las personas que no ostentan tal representación de carácter administrativo, como resulta ser el presente caso.

No obstante, con mucho gusto nos permitimos en esta ocasión, hacer unos breves señalamientos al señor Juez, en torno a la temática planteada.

En el Derecho panameño, el Notario es considerado un servidor público, a la luz de lo preceptuado en el artículo 294 de la Constitución Política de 1972.

Así, pues, el Notario, es un servidor público que realiza una función pública por delegación del Estado, consistente en la dación de fe, para la seguridad de la colectividad, quienes remunerarán al mismo, al solicitar sus servicios profesionales.

Sobre este tópico, el DR. OLMEDO SANJUR -Ex-Procurador de la Administración-, en Consulta absuelta al Dr. Renato Pereira, Ministro de Gobierno y Justicia en 1989, manifestó que en Panamá, los Notarios tienen el status de servidores públicos. (V. Nota N°.181 de 13 de diciembre de 1989).

Por su parte, la DR. AURA FERAUD, también, -Ex-Procuradora de la Administración-, en Consulta absuelta al Notario Público de la Provincia de Los Santos, consideró que las Notarías, son una entidad pública, ya que las mismas son creadas por medio de la Ley. (V. Nota N°.117 de 25 de abril de 1990).

Bajo la Administración de quien suscribe y, en calidad de Procuradora de la Administración, en Consulta absuelta a su Excelencia Raúl Montenegro Diviazo, Ministro de Gobierno y Justicia, este Despacho señaló que, el Notario es un funcionario público a quien el Estado le ha encomendado la misión de dar fe pública, le corresponde por Ley, la prestación del servicio entre otros aspectos, cuando se trata de reconocer la firma y contenido de un documento presentado para tal fin. En este evento el Notario es un receptor de la manifestación voluntaria que hace el firmante de que la firma es suya y

el contenido de ese documento es cierto. Esta modalidad tiene la virtud de otorgarle plena autenticidad al documento y fecha cierta oponible a terceros, modalidad que procede respecto del documento otorgado para pactar expresamente obligaciones. Así las cosas, desde el punto de vista probatorio, el reconocimiento implica una real y verdadera confesión extrajudicial.

La fe notarial o pública es un servicio del estado que se presta por funcionario público y con ella se pretende dar plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante dicho funcionario o a los testimonios que éste rinda sobre hechos percibidos en razón de su cargo. es claro que el documento privado requiere de la intervención del Juez o Notario para hacerlo seguro y cierto, ya que el documento público se presume auténtico.

El Código Administrativo, es un instrumento jurídico que recoge las principales disposiciones sobre los Notarios (Título XVI, Notariado). Veamos:

a) Nombramiento (Art.2119)

b) Requisitos para ser Notarios. (art. 2120)

El Código Administrativo de 1916, en su artículo 2129 disponía que: "Los Notarios de Circuito, principales y suplentes, los nombra la Corte Suprema de Justicia en Sala de Acuerdo."; por medio de la Ley 15 de 1926, se modificó el artículo ut supra citado, quedando así: "Los Notarios de Circuito, principales y suplentes, los nombrará el Órgano Ejecutivo".

Este artículo (2129 C.A.), tuvo su última modificación en 1961, por medio de la Ley N°.53 de 6 de octubre de, quedando así: "Los Notarios de Circuito, principales y suplentes, los nombrará el Órgano Ejecutivo, por un período de cuatro años a partir del 1 de enero de 1962."

Fácil es apreciar, que es a partir de 1926, cuando los Notarios son nombrados por el Órgano Ejecutivo. En cuanto al período de dichos funcionarios públicos, tenemos que el artículo 2123, tal y como quedó reformado por la Ley N°.15 de 1926, señaló que: "El período de los Notarios será de cuatro años que comenzarán a contarse el 1 de enero de 1927."; no obstante, con la reforma de que fue objeto el artículo 2119, ese período de cuatro (4) años se computaba a partir del 1 de enero de 1962.

Así, pues, tenemos que en la actualidad los Notarios Públicos, son nombrados por el Órgano Ejecutivo por un período de cuatro (4) años, por medio de un Decreto Ejecutivo que será firmado por el presidente de la república y el Ministro de Gobierno y Justicia.

c) Licencias (art. 2117 C.A.)

d) Reemplazos (art.2118 C.A.)

e) Incompatibilidades (art. 2121 C.A.)

f) Prohibiciones (arts. 2117, 2122 y 2127 C.A.) y (arts. 1717 y 1733 Cód. Civil)

g) Incapacidades (art. 2120 C.A.)

h) Obligaciones (art. 2126, 2128, a 2131 C.A.)

De la Destitución y suspensión del Notario.

Los artículos 2129 y 2132 del Código Administrativo, aluden a la renuncia, suspensión y destitución del Notario; no obstante vale la pena resaltar, que en el Código Administrativo, ni en ningún otro instrumento jurídico, se señalan las causales o el procedimiento a seguir para proceder a destituir a un Notario. Por lo tanto, siendo el presidente de la República, la autoridad nominadora, por ende, éste, tiene plena potestad y facultad para destituirlos.

A seguidas, analizaremos dos (2) formas jurídicas en que procede la destitución de los Notarios.

I. Destitución por el Presidente de la República.

Tal como se expresara en párrafos anteriores (art. 2119 C.A.), el Órgano Ejecutivo, es quien nombra a los Notarios; también está facultado para destituirlos.

Ahora bien, cabe formularnos la siguiente interrogante: ¿Puede el Presidente de la República destituir a un Notario, antes de que se le venza el período para el cual fue nombrado (cuatro años)?

Somos del criterio jurídico que, perfectamente, el Presidente de la república si está plenamente facultado para destituir al Notario Público; tal afirmación tiene su fundamento en lo siguiente:

El artículo 2123 del Código Administrativo, señala a los Notarios Públicos un período de cuatro (4) años; ahora bien, no menos cierto es que nuestra legislación vigente no tiene precepto alguno que establezca expresamente la inamovilidad de dichos funcionarios durante el mencionado período de cuatro años. Distinto sería el caso, si a los Notarios los amparara alguna disposición de rango constitucional o legal que determinara las formalidades que deben cumplirse para su remoción, tal y como ocurre, por ejemplo, con los cargos de Magistrados, Jueces, Fiscales u otros Agentes del Ministerio Público.

Otro aspecto que, vale destacar, lo constituye el hecho que el nombramiento de los Notarios Públicos no está sujeto a ulterior aprobación por parte del Cuerpo Legislativo. De ser necesaria dicha aprobación, es indiscutible que no podrían ser removidos por el Órgano Ejecutivo, ya que el poder de éste, no puede prevalecer sobre la autoridad de la Asamblea Legislativa que señala un período de tiempo determinado a ciertos funcionarios públicos. Cuando dos poderes del Estado tienen participación al hacerse un nombramiento, ninguno de ellos puede, por separado, llegar a desconocerlo.

Los Notarios Públicos son nombrados libremente por el Órgano Ejecutivo. El período de cuatro (4) años, que se les señala, puede ser alterado si así lo dispone éste, ya que la única finalidad de dicho término es indicar al Poder Ejecutivo que debe hacer nuevo nombramiento para ese cargo. Otra cosa sería si se señalasen causales de remoción y se estableciera en forma clara que los funcionarios no podrían ser removidos durante el término para el cual han sido nombrados, a menos que incurran en alguna de dichas causales.

Sobre este tópico tenemos que, en 1950, la Firma Forense Molino & Moreno, presentó una Demanda Contencioso Administrativa ante el Tribunal Contencioso Administrativo (hoy, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia), para que revisara el Decreto N°.418 de 13 de enero de 1950, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Por la importancia y aplicación que reviste su Consulta, nos permitimos transcribir, las partes más importantes de la Sentencia de 18 de mayo de 1950, que bajo la Ponencia del Ilustre Magistrado MANUEL ANTONIO DÍAZ ESCALA, dictó el Tribunal.

"Notarios: (Su período).

Considera el actor que es nombramiento implica un acto firme que no admite discusión. Sin embargo, se observa que ello no es así, ya que ese acto sí está sujeto a nuestra revisión, de acuerdo con nuestra Carta Magna que nos confiere el control de la legalidad en el país. Para establecer el derecho del Sr. Márquez el primer acto que originó el derecho alegado en atención a la amplísima facultad que nos concede el recurso de plena jurisdicción.

No hay duda que el Decreto N°.233 parte de una base falsa, al establecer fechas de períodos notariales distintos a los que la ley señala. La sucesión cronológica de los períodos a partir de la fecha fijada por la Ley 15 de 1926, es decir, desde el 1 de enero de 1927, demuestra que no podía iniciarse un período notarial en octubre de 1948, ya que el 6° período notarial comenzó en enero de 1947.

El Decreto 233, pues, resulta violatorio de la ley desde que altera la fecha de los períodos notariales fijados por la Ley 15 de 1926 y, esta circunstancia corresponde remediarla a el tribunal en ejercicio del recurso de plena jurisdicción.

En segundo lugar, como se expresa en la justificación del acto acusado y en la Vista Fiscal, si bien es cierto que la ley estableció un período de cuatro años para los Notarios a partir del día 1 de enero de 1927, por otra parte dicha Ley dejó al Órgano Ejecutivo la facultad de nombrar los Notarios sin restricción alguna."

Notarios. (Formas de remoción).

No hay duda, que si la Ley 15 de 1926 o el Código Administrativo, trajera disposiciones protectoras de los Notarios en cuanto a sus períodos, como ocurre con el caso de los Gerentes de las instituciones autónomas por sus leyes orgánicas que expresamente establecen que éstos sólo podrán ser removidos de conformidad con lo establecido en ellas.

La situación de cierto sector de empleados públicos que presentan los abogados de Márquez Icasa, en el tercer grupo, es penoso que exista, por no estar desarrolladas por la ley las disposiciones constitucionales que trata la Carrera Administrativa y sólo cuando ello ocurra podrá asegurarse que existe un dique protector de los empleados públicos contra los vaivenes de nuestra política.

En esta situación, para los del tercer grupo, consideramos que se encuentran los Notarios Públicos por deficiencia de su Ley Orgánica que no los protege, como ocurre, ya se ha dicho, con el Órgano Judicial, Ministerio Público, Gerentes de Instituciones Autónomas. A los Notarios se les ha fijado un período de cuatro años y la ley adolece del grave defecto de no garantizar su permanencia en el cargo.

Cuando en el país se desarrollen los principios constitucionales creadores de la carrera administrativa, será entonces cuando los empleados públicos gozarán de ciertas prerrogativas, que deben destacarse:

- a) El derecho a no ser removido de sus empleos, sino por falta a sus deberes de empleado y mediante el procedimiento que la ley señale;
- b) El derecho a ser ascendido en caso de que se halle vacante un cargo de mejores condiciones dentro de la jerarquía especial del ramo, según sus mérito y competencia.
- c) A todos los demás derechos que reconozca la ley que reglamenta la carrera administrativa..

La protección de inamovilidad mediante la prohibición de reducir los sueldos, art. 96 C.P., es una sabia medida, pues aquella perdería totalmente su carácter si la compensación que perciben los Magistrados pudiera ser modificada en detrimento de los mismos, no sólo por lo que pudiera afectarlos moralmente, sino en que podría llegar también a impedirles hacer frente a las necesidades diarias de la vida"

Desgraciadamente para los Notarios la fijación de un período de 4 años resulta ilusorio por no haber la ley establecido el mecanismo para su protección y que garantizaría su permanencia en el cargo"

No cabe la menor duda de que el Notario encaja en la categoría de servidores públicos nombrados por tiempo determinado por períodos fijos determinados en la Ley. Recordemos que el Notario es nombrado por un período de cuatro años establecidos en el Código Administrativo. No obstante, debemos tener presente las características que revisten a la figura del Notario Público:

- a.- Es un Funcionario Público.
- b.- Es nombrado por el Estado (por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno y Justicia.
- c.- Es de libre nombramiento y remoción
- d.- No recibe remuneración de Estado

e.- Los Notarios son funcionarios Ad-Honorem con respecto al Estado

f.- Tienen un período fijo de cuatro (4) años.

Aprovechamos la oportunidad, para remitir al Despacho del señor Juez, siete (7) Copias de Consultas debidamente autenticadas, por medio de las cuales esta Procuraduría de la Administración, ha emitido en diferentes ocasiones, su criterio jurídico, en relación a la figura del NOTARIO PÚBLICO.