

, 20 de Julio de 1990.

Licenciada  
Ana de Ayala  
Juez Ejecutora  
Instituto Nacional de Telecomunicaciones  
E. E. D.

Señora Juez Ejecutora:

Procedemos a dar contestación a su nota Nº JE-198-90 fechada el 19 de junio del año en curso, en la cual nos formula dos interrogantes relacionadas con el cobro que tanto el Registro Público, como el Municipio Capital, le hacen al Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) por la expedición de certificaciones sobre posibles bienes, inscripciones de secuestros, embargos y levantamientos de tales acciones en un momento dado.

**PRIMERA INTERROGANTE:**

"¿De conformidad con criterio legal de la máxima Autoridad en Administración Pública, es procedente el pago de las Certificaciones emitidas por el REGISTRO PUBLICO y por el MUNICIPIO CAPITAL?... ¿en virtud de qué?"

La certificación es un documento que da fe de un "asiento" de este Registro o de la ausencia de él. Estas certificaciones, que son documentos públicos, contendrán la copia literal del asiento designado, con todas sus notas marginales y la fecha en que se expidan. Debe autorizarlas el jefe de la dependencia o quien haga sus veces, y estampar el sello." (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas).

La inscripción, por su parte, es "tomar razón de un Registro Público de las manifestaciones de los que ante él concurren o de los documentos que presentan, para ser copiados u obtener ciertos datos de los mismos." (Diccionario de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas).

Dado que la consulta surge concretamente a raíz de la suspensión de la inscripción de un embargo, a ello nos referimos.

El Artículo Nº 13 del Decreto Nº 9 de 1920, por el cual se reglamenta el Registro Público, establece entre las funciones del Registrador General, las siguientes:

- \*1. Ordenar o denegar la inscripción de los documentos sujetos a registro".

.....  
 .....

Ahora bien, la suspensión de la inscripción que nos ocupa la realizó el Registrador General basándose en la falta de pago de los derechos de inscripción a los que se refiere el artículo 48 del Decreto Nº 9 de 1920, el artículo 314, numeral 10 del Código Fiscal y el artículo 1º de la Ley Nº 44 de 1976, que a letra establecen:

"Artículo 48: El Registrador suspenderá también la inscripción de los documentos por los cuales no se hubieren satisfecho totalmente los correspondientes derechos de inscripción y de registro y publicará diariamente en la GACETA OFICIAL una especificación de los documentos detenidos por falta de pago de dichos derechos indicando la suma adeudada."  
 (Es nuestro lo subrayado).

"Artículo 314: La inscripción de documentos públicos auténticos en la Sección de la Propiedad del registro Público causará los derechos que se indican a continuación:

- 1-.....
- .....
- 2- .....
- .....

- 3.....
- 4.....
- 5.....
- 6.....
- 7.....
- 8.....
- 9.....
- 10. B/.4.00 por toda otra inscripción no expresada en este artículo."

"Artículo 1: La inscripción de documentos en el Registro Público estará sujeta al pago de una tasa adicional por servicios de inscripción con un monto equivalente al veinte por ciento (20%) de los derechos de inscripción que deban pagar dichos documentos de conformidad con las disposiciones legales vigentes."  
 .....  
 .....  
 (Es nuestro lo subrayado).

De acuerdo con estas normas, la inscripción de un embargo produce el pago total de B/. 4.80 por el servicio de inscripción.

Sin embargo, el artículo 326 del Código Fiscal, en su numeral quinto, establece:

"Artículo 326: No causarán derechos de registro los siguientes documentos:  
 1.-.....  
 2.-.....  
 3.-.....  
 4.-.....  
 5.- Los casos expresamente exceptuados en este Código y en las leyes especiales. (El subrayado es nuestro).

Esta disposición debe aplicarse en relación con lo dispuesto en la Ley especial del INTEL, ley 80 de 1973, la cual establece en su artículo tercero:

"Artículo 3: El Instituto Nacional de Telecomunicaciones, estará libre del pago de impuestos contribuciones o gravámenes y

gozará de los mismos privilegios de la Nación en las actuaciones judiciales en que sea parte."

Como vemos, la Ley especial del INTEL es clara al establecer -de manera categórica- que el INTEL estará libre de pago de impuestos, contribuciones o gravámenes.

Por gravamen se entiende, según el ex-Magistrado Alvaro cedeño Barahona, lo siguiente:

"Una de las variedades del hecho tributario es aquella que surge con motivo de la utilización del dominio público, o la prestación de servicios por parte del Estado. Este tipo de hecho tributario es el presupuesto base en el surgimiento de la deuda tributaria que se ha denominado tasa.

Para nuestra legislación los tributos generados por razón del uso del dominio público y la prestación de servicios, generan un ingreso que forma parte del Tesoro Nacional (art. 4º C.F.).

Es importante tener claro el concepto de tasa, porque en nuestra legislación positiva algunos tributos que técnicamente deberían denominarse tasas, se les denomina derechos; y de igual manera otros que técnicamente responden al concepto de contribuciones, se les denomina tasa.

El Código Fiscal panameño agrupa los hechos tributarios, creadores de la deuda tributaria que responde al nombre de tasa, bajo la denominación genérica de Servicios Nacionales, en donde incluye a más de estos servicios, la utilización del dominio público, y los beneficios que por actividades del Estado reciben los particulares a título personal.

El Libro II del Código Fiscal regula el producto que generan los servicios que presta el Estado. Otros Códigos y leyes especiales

se encargan del establecimiento, la organización y el funcionamiento de estos servicios.

Algunos de los servicios estatales son prestados por conducto de otras entidades autónomas, o semi-autónomas (fenómeno del sujeto activo derivado, o por delegación). Están entre otros, el Banco Nacional, Banco de Desarrollo Agropecuario, la Caja de Ahorros, la Caja del Seguro Social, el I.R.H.E., el I.D.A.A.N., Hospitales y Sanitarios, etc.

El Código hace una referencia, que no se ajusta a la técnica jurídica, cuando da el carácter de servicios nacionales únicamente a aquellos que el Estado presta directamente a los particulares, y no incluye los prestados por sus delegados. Quizá esta situación obedezca a que los servicios que presta a través del sujeto delegado, se rigen por las leyes y decretos respectivos, dictados para cada institución."

Y por contribución se entiende, según el Lic. Juan Materno Vásquez, lo siguiente:

"En el artículo 148, numeral 7, se atribuye al Consejo Nacional de Legislación la facultad de: **"Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales"**, y en el ya citado 47, se habla de impuestos y "contribuciones". La distinción entre el árbitro así denominado y el ya visto, del impuesto, consiste en que éste grava directamente a determinadas personas o actividades, por razón del beneficio, también directo, que recibe del Estado, por diversos conceptos. Así, por ejemplo, se habla de "contribución por Mejoras de Valorización"; o "Tasa de Valorización", como el gravamen que sólo pagan los propietarios cuyas propiedades reciben un incremento en sus valores por una obra pública, como una

calle. También se comprende, bajo el nombre genérico de contribución, todos aquellos gravámenes que se refieren al pago directo de servicios públicos, o de actos de gobierno que importan un costo, tales como la obtención de pasaportes, certificaciones, etc."

En el caso que el Estado decidiera eliminar la exoneración de todo pago, por parte de las entidades autónomas o semiautónomas, debe crearse una Ley en la cual se contemple esta situación, tal como se hizo en la Ley 1 de 1985 con respecto al impuesto de importación.

No obstante, comoquiera que corresponde al Director General de Ingresos fijar el criterio de interpretación de las normas tributarias, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 Decreto de Gabinete 109 de 1970, y que este ya se pronunció sobre el particular mediante nota Nº 202-259 de 7 de junio de 1989, deberá aplicarse el criterio esbozado por este despacho. De lo contrario sería necesario solicitar una reconsideración a la misma.

Los Consejos Municipales, por su parte, tienen competencia para establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas; pero, a su vez, están supeditados a lo que establece la Constitución Nacional y la Ley. Por tanto, les corresponde acatar lo anteriormente dispuesto, no sólo en las leyes especiales, como la del INTEL, sino todo lo relacionado con las exoneraciones y privilegios que posee el Estado en materia procesal. (V. Ley Nº 106 de 8 de octubre de 1973).

#### SEGUNDA INTERROGANTE:

¿Por otra parte, no estaríamos contribuyendo a incrementar, o fomentar la CORRUPCION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS, por el hecho de DAR COMPENSACIONES que ya están plenamente RETRIBUIDAS CON EL PAGO SALARIAL?

Consideramos que ello no es así, toda vez que los ingresos obtenidos por el Registro Público están destinados a sufragar las necesidades del Registro de manera complementaria con las partidas asignadas en el Presupuesto de rentas y Gastos que el Estado confiere a dicha entidad. Adicionalmente, el monto causado es cobrado por igual a todos los usuarios. Dicho pago se acredita mediante la expedición

de timbres fiscales -en el caso de los B/.4.80- y de un recibo de caja -respecto a los B/0.25.

Nos podríamos referir a la corrupción de funcionarios públicos, si dichos ingresos tuvieran como fin un beneficio personal para el funcionario; o cuando, por virtud de ese pago se le indujera a alterar o retardar sus funciones en favor o perjuicio de un tercero, tal como lo señala el artículo 331 del Código Penal y siguientes.

Sin otro particular, nos reiteramos con las seguridades de aprecio y consideración.

AURA FERAUD  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

IRTK:AF/au