

TEMA: REFRENDO DE ESCRITURAS PÚBLICAS

Panamá, 8 de septiembre de 1998

Licenciado
David Arce
Director General de la Dirección de Catastro del
Ministerio de Hacienda y Tesoro.
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su Nota N°.501-01-1094, calendada 10 de agosto de 1998, recibida en este Despacho el día 13 de agosto del presente, a través de la cual nos solicita opinión jurídica en torno a ¿si la Dirección General de Catastro debe refrendar o no todas las Escrituras Públicas que confeccione el Departamento Jurídico de la citada Dirección¿

Según nos señala, el Ministerio de Hacienda y Tesoro, de conformidad con el artículo 8 del Código Fiscal le corresponde administrar los bienes nacionales, y la Dirección General de Catastro tiene la facultad mediante Ley 63 de 31 de julio de 1973, de levantar el Catastro Nacional, además de administrar y tramitar las adjudicaciones y arrendamientos de las tierras patrimoniales de la Nación, con excepción de las destinadas a fines agropecuarios. (V. art. 2 de la Ley 63/73)

Por otra parte indica, que el artículo 99 de la Ley 56 de 30 de diciembre de 1995, modificado por el Decreto Ley 7 de 2 de julio de 1997 establece que las dependencias del Órgano Ejecutivo y otros Órganos del Estado podrán disponer de sus bienes, mediante venta, arrendamiento o permuta de bienes por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, a favor de otras entidades o dependencias públicas o asociaciones públicas o asociaciones sin fines de lucro.

Añade que para la culminación o formalización de los trámites arriba mencionados, la Asesoría Legal de la Dirección General de Catastro debe confeccionar una Escritura Pública donde comparecen las partes interesadas siendo éstas generalmente, el Ministro de Hacienda y Tesoro como representante de la Nación, el Gerente o Director de la Institución propietaria o adquirente del bien inmueble, la persona natural o jurídica particular que vende o compra una finca; estos documentos deben ser remitidos para la revisión y aprobación de los Asesores del Despacho del señor Ministro, quienes le indican al señor Ministro si el documento reúne los requisitos de fondo y de forma para ser firmado.

Luego de las consideraciones externadas por la Dirección General de Catastro, estimamos pertinente transcribir la disposición legal que guarda relación con la

prohibición de los Notarios Públicos de protocolizar u otorgar documentos basados en minutas que no estén elaborados y firmados por abogados.

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, artículo 14, párrafo segundo lo siguiente:

¿Artículo 14.

...

Se prohíbe a los Notarios Públicos protocolizar u otorgar documentos basados en minutas que no estén elaboradas y firmadas por abogados, salvo que se trate de actos de carácter personal como lo son enajenaciones, ventas, y gravámenes de todos los bienes muebles o inmuebles, de la propia persona.

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 a petición de parte interesada.¿

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 notarios, de no otorgar o protocolizar documentos o memoriales basados en minutas que no cuenten con el refrendo de un abogado.

En el artículo 4 de esta misma Ley, se hace una lista o enumeración de los actos que se presume involucran 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. ...

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.

7. ...¿

AB INITIO, es importante tener presente que la palabra minuta, según el Diccionario de la real Academia de la Lengua es ¿un extracto de borrador que se hace de

un contrato u otra cosa, anotando las cláusulas o partes esenciales, para cambiarlo después y extenderlo con todas las formalidades necesarias para su perfección. Una minuta propiamente, constituiría un borrador de escritura o documento que se entrega al Notario para que extienda un documento con base en él.¿

En ese sentido, coincidimos con la opinión emitida por vuestra Dirección, que el artículo 14 de la Ley N°.9 de 18 de abril de 1984, lo que pretende es proteger la profesión de abogado, en el sentido que únicamente abogados que ejercen privadamente sean autorizados a presentar escritos y memoriales en representación de un tercero ante los funcionarios administrativos y judiciales que tengan relación con el ejercicio de la profesión, lo cual no es el caso de la documentación que es preparada y solicitada por una institución pública y la cual es elaborada por el Departamento de Legal de dicha entidad pública.

Retomando lo que se señaló en un principio, que es el Ministerio de Hacienda y Tesoro el Órgano conductor por medio del cual se disponen la ventas, arrendamientos y permutas de bienes. Al igual que la enajenación de bienes públicos, a título de donación; constituyendo bienes propios del Estado, son actos de carácter personal y por ende recaen dentro de la excepción contenida en el párrafo segundo del artículo 14 de la ley 14 de 1984.

No cabe la menor duda, que el contenido de la Ley 14 de 1984, no es aplicable en este caso, a la Dirección General de Catastro; por otra parte, podemos también visualizar del contenido de su Consulta que la práctica administrativa desde 1973, hasta la fecha reciente, es que estas Escrituras no son refrendadas por abogados, en virtud de que, al ser parte interesada la Nación, no se exige ningún requisito para su esencia y validez, tales como papel notarial, pagos de derechos de Registro Público, etc.

Concordamos con Usted, en que la Minuta o Borrador sea revisado y aprobado por los Asesores del Despacho del señor Ministro, siendo este canal el que determine si los documentos reúnen los requisitos de fondo y de forma para ser firmado; el acto de refrendo tiene especial importancia con referencia a las funciones atribuidas al Ministro pues es solidariamente responsable, y por el grado de importancia que estos actos revisten, es indispensable que sean verificados por dicho despacho.

Resumiendo, compartimos, el criterio esgrimido por la Dirección General de Catastro, en cuanto a que el párrafo segundo no les es aplicable, y en todo caso, si se requiere el refrendo de tales documentos se hagan por intermedio de los Asesores del Despacho del señor Ministro, los cuales deberán otorgar el Visto Bueno a los documentos que firma el señor Ministro en sus funciones de administrador de los bienes nacionales.

En espera de haber respondido adecuadamente, su interesante Consulta, me suscribo de Usted, con todo respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿