

7 de abril de 1995.

En su
del Co.
Circulo
de
Organo
partir del
Sobre
Su Excelencia
RAUL MONTENEGRO DIVIAZO
Ministro de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señor Ministro de Gobierno y Justicia:

A continuación me permito expresar nuestro criterio sobre la consulta que se sirvió plantear en su comunicación Nº 397 D.L. de 27 de marzo pasado, relacionada con la situación como funcionarios públicos de los Notarios Públicos.

Por su orden, paso a absolver las interrogantes que tuvo a bien consignar en la citada comunicación:

PRIMERA INTERROGANTE:

"¿De conformidad con las disposiciones del ordenamiento jurídico positivo, el cargo de Notario Público está amparado por el régimen de carrera administrativa, o está sujeto a algún tipo de concurso o exigencia académica de especialización?"

En primer lugar, debemos señalar que en nuestro Derecho Positivo el Notario es considerado un servidor público, a la luz de lo preceptuado en el artículo 294 de la Constitución Política ya 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.

El Código Administrativo, es el instrumento jurídico que recoge las principales disposiciones sobre los Notarios, así: a) Requisitos para ser Notario (art. 2120), b) Nombramientos (art. 2119), Licencias (art. 2117), Reemplazos (art. 2118), Incompatibilidades (art. 2121), Prohibiciones (arts. 2117, 2122 y 2127), Incapacidades (art. 2120), Obligaciones (arts. 2126, 2128 a 2131).

En cuanto al nombramiento de los Notarios el artículo 2119 del Código Administrativo dispone que: "Los Notarios de Circuito, Principales y Suplentes, los nombrará el Organó Ejecutivo, para un período de cuatro años, a partir del 1 de enero de 1962."

Sobre los requisitos que se le exigen a las personas que ocupan el cargo de Notarios Públicos, el artículo 2120 Ibidem nos dice:

"ARTICULO 2120: Para ser Notario de Circuito, Principal o Suplente, en Panamá y Colón, se requieren las mismas cualidades que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Para ser Notario de Circuito, Principal o Suplente, en los otros lugares de la República, se requiere ser panameño por nacimiento o por naturalización, con más de diez años de residencia continua en la República, haber cumplido veinticinco años de edad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y ser graduado en Derecho en el país o en el extranjero, o poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia para ejercer la Abogacía en los Tribunales de la República.

Tratándose de graduados en el extranjero, será preciso, además que el interesado haya revalidado su título en la Universidad de Panamá y que el mismo se halle inscrito en el Ministerio de Educación o en la oficina que la Ley señale para este efecto.

Parágrafo: No podrá designarse Notario, Principal o Suplente, a la persona que haya sido condenada a alguna pena por delito común."

De las normas transcritas se destaca, que el cargo de Notarios es de libre nombramiento y remoción del Organó Ejecutivo, en este caso específico, del Presidente de la República con el Ministro de Gobierno y Justicia. En este

sentido, debemos recalcar que en la práctica no se realiza ningún tipo de concurso público, ya que el Organó Ejecutivo, tiene plena libertad y discrecionalidad al realizar tales nombramientos, con la única exigencia que las personas que se nombran cumplan con los requisitos a que alude el artículo 2120 del Código Administrativo.

Con relación a los requisitos académicos que se exigen a los que ocupen el cargo de Notario Público, tenemos que el artículo 2120 del citado Código, sólo hace mención de que la persona sea graduada en Derecho, constituyéndose así en el único requisito de carácter académico.

Ahora bien, en cuanto a otro tipo de "exigencia académica de especialización", ya sea una especialidad en Derecho Civil, Notariado, u en otra rama del Derecho, observamos que el Código Administrativo no dice nada al respecto, razón por la cual los mismos no pueden ser exigidos.

Sobre el otro aspecto de su interrogante atinente a si el cargo de Notario, está amparado por el régimen de Carrera Administrativa, debemos hacer énfasis en que la tradición constitucional y legal de nuestro sistema se ha establecido que los empleados públicos para ingresar a un sistema de Carrera Administrativa deben realizar exámenes, concursos, etc., y como lo manifestamos en párrafos precedentes, los Notarios son nombrados por el Organó Ejecutivo sin necesidad de efectuar ningún tipo de concurso público.

Por otra parte, es de interés resaltar que en la década de los 50, rigió en nuestro país el Decreto Ley N° 11 de 16 de septiembre de 1953, sobre Carrera Administrativa. Este instrumento jurídico fue derogado por la Ley N° 4 de 13 de enero de 1961, sobre Administración de Personal. Esta última Ley fue reglamentada por algunos Decretos.

Pues bien, ambas leyes y sus Decretos reglamentarios regulaban la Carrera Administrativa en Panamá, y las mismas normas no le fueron aplicadas a los Notarios Públicos.

Vale señalar que el artículo 302, numeral 2 de la actual Constitución Política, al referirse a quienes no forman parte de las carreras públicas, dispone:

"ARTICULO 302: No forman parte de las carreras públicas:

...

2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos adhonorem.

..."

No cabe la menor duda de que el Notario encaja en la categoría de servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos determinados en la Ley. Recordemos que el Notario es nombrado por un período de cuatro (4) años establecidos en el Código Administrativo. ✓

Es importante destacar, que en el Derecho Administrativo se considera que aquellos servidores públicos que no forman parte de una Carrera Pública, no gozan de los mismos beneficios que tienen los que a través de concursos, oposiciones ingresan a la misma (ejms. inamovilidad, ascenso, etc.).

Por último tenemos que en la Ley Nº 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, no se alude a que los Notarios Públicos ingresarán a dicho sistema. Es más, si se observa el articulado de esa ley, nos percataremos que por la naturaleza jurídica que tiene ese cargo (ejm. forma de nombramiento, su período, etc.) no se compadece con los principios regulados en la Ley Nº 9 del 94. ✓

Así, pues reiteramos nuestro criterio de que el cargo de Notario Público no está amparado por el régimen de carrera administrativa. ✓

SEGUNDA INTERROGANTE:

¿De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes en la República de Panamá, puede considerarse que los Notarios Públicos nombrados por el Órgano Ejecutivo gozan de la inamovilidad en

sus puestos por el término para el cual fueron designados, o si, por el contrario, en el transcurso de ese término el Órgano Ejecutivo está facultado para removerlos cuando estime conveniente hacerlo?"

Tal como lo señalamos anteriormente, 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.

En cuanto a su interrogante, nuestra respuesta es afirmativa, con fundamento en lo siguiente: No cabe la menor duda de que el artículo 2123 del Código Administrativo señala a los Notarios Públicos un período de cuatro años, no es menos cierto que nuestra legislación vigente no tiene precepto alguno que establezca expresamente la inamovilidad de dichos funcionarios durante el mencionado período de cuatro años. Muy distinto sería, desde luego, si a los Notarios los amparara alguna disposición constitucional o legal que determinara las formalidades que deben cumplirse para acceder al cargo, o para su remoción, tal como ocurre, por ejemplo, con los cargos de Magistrados, Jueces o Agentes del ministerio Público.

En otro aspecto, el nombramiento de los Notarios Públicos ni siquiera 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 de los Poderes del Estado tienen participación al hacerse un nombramiento ninguno de ellos puede, por separado, llegar a desconocerlo. Tal sería el caso de los empleados públicos cuyo nombramiento, aunque hecho en primer término por el Ejecutivo, está sujeto a consideración y aprobación de la Asamblea Legislativa. Mientras tal consentimiento no sea dado el Ejecutivo está facultado para retirar o sustituir la persona cuyo nombre se está considerando. Pero desde el momento en que la Asamblea da su aprobación no queda al Ejecutivo otro recurso que aceptarlo, perdiendo automáticamente la facultad de remover al nuevo funcionario.

Los Notarios Públicos son nombrados libremente por el Órgano Ejecutivo. El período de cuatro años que se le 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.

Reafirman lo antes expresado los artículos 629, numeral 18 y el 794 del Código Administrativo, los cuales textualmente nos dicen:

"ARTICULO 629: Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

..."

"ARTICULO 794: La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley."

Las disposiciones transcritas facultan al Presidente de la República, para remover a los empleados que él haya nombrado, independientemente del período de duración del cargo, siempre y cuando no se lo prohíba la Constitución o la Ley. En el caso específico de los Notarios Públicos, el Órgano Ejecutivo puede proceder a la remoción de los mismos, ya que a nivel constitucional y legal, no existe ninguna prohibición que se lo impida.

En este aparte, nos referimos a los periodos de los Notarios, y a los casos en que dicho periodo fue alterado por el Organó Ejecutivo lo cual nos demuestra que dichos funcionarios no son inamovibles. Analicemos:

Es a partir de 1926, cuando los Notarios son nombrados por el Organó Ejecutivo. En cuanto al periodo de dichos funcionarios públicos, tenemos que el artículo 2123, tal como quedó reformado por la Ley 15 de 1926, señaló que: "El periodo de los Notarios será de cuatro (4) años que comenzarán a contarse el 1 de enero de 1927. Con la reforma de que fue objeto el artículo 2129 ese periodo de cuatro (4) años se computa a partir del 1 de enero de 1962. Posteriormente dicho periodo fue alterado, tal como lo vamos más adelante.

"La Ley 53 de 1961 fijó el periodo de los Notarios en cuatro años, a partir del primero de enero de 1962. Esto significa que, en cumplimiento estricto de la norma y hasta enero de 1994, los Notarios debieron cumplir ocho periodos completos, así:

- a) Primer periodo: 1 de enero de 1962, al 31 de diciembre de 1965.
- b) Segundo periodo: 1 de enero de 1966, al 31 de diciembre de 1969.
- c) Tercer Periodo: 1 de enero de 1970, al 31 de diciembre de 1973.
- d) Cuarto Periodo: 1 de enero de 1974, al 31 de diciembre de 1977.
- e) Quinto Periodo: 1 de enero de 1978, al 31 de diciembre de 1981.
- f) Sexto Periodo: 1 de enero de 1982, al 31 de diciembre de 1985.
- g) Séptimo periodo: 1 de enero de 1986, al 31 de diciembre de 1989.
- h) Octavo periodo: 1 de enero de 1990, al 31 de diciembre de 1993.

En estos momentos debería estar en proceso el noveno periodo que debió iniciarse el 1 de enero de 1994 y que debía finalizar el 31 de diciembre de 1997. Sin embargo, en el año 1979, se dictó el Decreto N° 72 mediante el cual fueron removidos

y reemplazados todos los Notarios de la Provincia de Panamá, y además se dispuso que dichos nombramientos regirían por un período de cuatro años a partir del 14 de junio de 1979. En esa ocasión el Organo Ejecutivo hizo uso de su facultad de remoción y llegó más lejos, interrumpió y cambió el quinto período notarial que debía correr del 1 de enero de 1978 al 31 de diciembre de 1981, fijándolo del 14 de junio de 1979 al 13 de junio de 1983.

En 1988, por Decreto N° 22 de 11 de marzo, el Organo Ejecutivo nombró al Lic. Ramón Del Río Mong, Notario Público Primero del Circuito de Panamá, en reemplazo del Lic. Candelario Santana. El Lic. Río Mong debía completar el período del Lic. Santana, el cual vencía el 13 de junio de 1991, en seguimiento y como consecuencia del Decreto N° 72 de 1979.

El Organo Ejecutivo, a cargo del Presidente Guillermo Endara y el Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón, dictó el Decreto 108 de 6 de marzo de 1990, mediante el cual nombra al Lic. Hernán García, Notario Público Primero del Circuito de Panamá, en reemplazo del Lic. Río Mong. Nuevamente el Organo Ejecutivo no sólo hizo uso de su facultad de remoción sino que desconoció el período iniciado por el Lic. Santana y continuado por el Lic. Río Mong, ya que el Notario García permaneció en el cargo hasta febrero de 1994.

El mismo Presidente Endara expidió, con el Ministro de Gobierno y Justicia, el Decreto N° 107 de 6 de marzo de 1990, por el cual se nombra al Lic. Carlos García Martín en reemplazo del Notario Cuarto del Circuito de Panamá, Lic. Pedro Pablo Arosemena, sin que éste hubiera

terminado el período para el cual había sido nombrado. Pero García Martín tampoco concluye el período del Notario Arosemena, como debió hacerse. Por el contrario, el Notario García Martín inició un nuevo período que terminó en 1994. Seguidamente, se le vuelve a nombrar y reiniciar un nuevo período que debe finalizar en 1997.

El gobierno del Presidente Endara hizo uso de sus facultad de remoción, al reemplazar o sustituir por Decreto, a todos los Notarios de la República que se encontraban en sus puestos cuando asumió el poder, después de la invasión norteamericana. No fue lo único, alteró los períodos para los cuales habían sido designados por el gobierno anterior."

Para concluir, esta Procuraduría conceptúa que los Notarios Públicos no gozan de inamovilidad en sus cargos, y con fundamento en las consideraciones ya señaladas pueden ser removidos de sus cargos, durante el transcurso del período para el cual fueron nombrados, por la autoridad nominadora que lo es el Órgano Ejecutivo. ✓

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, aprovecho la oportunidad para reiterar al Señor Ministro la seguridad de mi aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION