



**República de Panamá**  
**Procuraduría de la Administración**

Panamá, 7 de agosto de 2024.  
C-SAM-33-24

Licenciado  
**Ulises Gabriel Adames**  
Secretario del Concejo de Arraiján  
Municipio de Arraiján  
E. S. D.

**Ref. Cobro de derechos sobre trámites notariales de los secretarios de los concejos municipales.**

Señor Secretario del Concejo de Arraiján:

En atención a las funciones que le señala el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, a la Procuraduría de la Administración de ser consejeros jurídicos de los servidores públicos, tenemos a bien dar respuesta a su nota S/N de 16 de julio de 2024, en la que plantea la siguiente interrogante: ¿Los derechos que se cobran en funciones de notario debo depositarlos al tesoro municipal?, con ocasión de la recomendación de la señora alcaldesa de Arraiján, de entregar al fisco municipal los pagos por los servicios notariales prestados.

Un tema de larga data, por lo que al responder a lo medular del tema de su consulta, amerita conocer sobre la *potestad excepcional* atribuida por ley, únicamente a los secretarios de los concejos municipales, **que no sean cabecera de circuito notarial**, que tiene su raíz en el Código Administrativo, artículo 2116, en el Código Civil, artículo 1718 y luego en la Ley 62 de 1958. “*Por la cual se faculta a unos Secretarios de Consejos Municipales de los Distritos que no sean cabecera de Provincia, para el ejercicio de ciertos actos notariales*”, normativas vigentes a la fecha. Veamos:

| <b>Código Administrativo<br/>(Ley 1 de 1916)</b>  | <b>Código Civil<br/>(Ley 2 de 1916)</b>  | <b>Ley 62 de 1958</b>   |
|---|--|---|
| <b>Artículo 2116.</b> En los lugares que no sean cabeceras de Circuito Notarial ejercerá las funciones de Notario el secretario del Consejo Municipal en la extensión de poderes de toda clase, sustitución de poderes, protestos y otros actos, cuya demora se perjudicial, que deban otorgar las personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a la | <b>Artículo 1718.</b> En los lugares que no fueran cabeceras de Notaria, ejercerá las funciones de Notario, el secretario del Concejo Municipal, en la extensión de poderes de toda clase, en la sustitución de poderes, protestos y otros actos cuya demora sea perjudicial, que deban otorgar las personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a la cabecera de | <b>Artículo 1º.</b> En los lugares que no sean cabecera de Circuito Notarial, los Secretarios de los Consejos Municipales podrán extender las escrituras sobre adjudicación y expedición de título de propiedad de terrenos municipales cualesquiera que sea el valor de éstos y el de las mejoras que en él se declaren. |

| <b>Código Administrativo<br/>(Ley 1 de 1916)</b>   | <b>Código Civil<br/>(Ley 2 de 1916)</b>   | <b>Ley 62 de 1958</b>  |
|--|---|--|
| <p>cabecera del Circuito Notarial, y en el otorgamiento de escrituras sobre contratos cuyo valor principal no exceda de doscientos cincuenta balboas. En tales casos, los Secretarios Municipales cumplirán con los deberes que en el presente Título se imponen a los Notarios, pues como tales deben reputarse cuando ejercen las funciones a que se contrae éste artículo.</p> <p>En la autorización a que se contrae la primera parte del anterior inciso, no se comprende los testamentos, los cuales deberán otorgarse conforme a lo dispuesto en el Código Civil.</p> | <p>Notaría y en el otorgamiento de escrituras sobre contratos cuyo valor principal no exceda de doscientos cincuenta balboas.</p> | <p><b>Parágrafo:</b> De igual manera estos funcionarios podrán certificar o autenticar las firmas de los otorgantes de documentos privados por obligaciones hasta por la suma de diez mil balboas en las poblaciones donde funcionen u operen Sucursales o Agencias de las instituciones bancarias del país.</p> |

A la lectura de los artículos del recuadro, nótese que la potestad notarial dada a los secretarios de los concejos, no es *sui generis*, no corresponde por igual a todos los funcionarios de los municipios que ejerzan el cargo de “secretario (a) del Concejo”. Tiene como requisito *sine qua non*, que no sean cabecera de Circuito Notarial<sup>1</sup>, solo en esos municipios el secretario podría dar fe notarial, para ciertos documentos y actos de parte interesada, con el mismo valor, cual si fueran otorgados ante notarios nombrados por el Órgano Ejecutivo, concretamente para lo siguiente:

1. Extensión de poderes de toda clase, sustitución de poderes, protestos y otros actos, sujetos a las siguientes condiciones:
  - Presupone una demora perjudicial: Es decir, una espera en el tiempo cuya prórroga pone en riesgo o en vulnerabilidad a la parte interesada frente actuaciones que deban ser realizadas.
  - Incapacidad física de trasladarse a la cabecera del Circuito Notarial. Es decir, que quien solicite el servicio notarial, padezca de una condición física, que le impida asistir al despacho del notario.

En este punto nos detenemos, reforzando con el criterio de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil, al señalar lo siguiente:

<sup>1</sup> En el artículo 2114 del Código Administrativo, define lo que se debe entender como cabecera de Circuito de Notaría. Veamos.

**Artículo 2114.** La porción de territorio demarcada para el ejercicio de las funciones de Notario, se denomina Circuito de Notaría, y el lugar señalado para asiento de la oficina de Notario es la cabecera del Circuito de Notaría.

“... ”

En estas normas se limita a los Secretarios del Concejo Municipal su actuación notarial al otorgamiento de Escrituras sobre contratos cuyo valor principal no exceda de DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/.250.00) y a "... la extensión de poderes de toda clase, sustituciones de poderes, protestos y otros actos demora sea perjudicial, que deban otorgar las personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a la cabecera de circuito notarial ...". Se desprende de un estudio detenido de ambas normas que el legislador quiso, **frente a personas que debido a su incapacidad física no pudieren trasladarse al circuito de notaría**, concederle al Secretario del Concejo Municipal facultades notariales sobre determinados y señalados documentos. **No otorgó en esta disposición la facultad amplia para toda clase de actos, limitándole las funciones notariales al secretario, por un lado, en determinados actos cuando existiere incapacidad física para acudir ante el notario y respecto a contratos que deben elevarse a Escritura Pública**, aquellos que no excedan de Doscientos Cincuenta Balboas (B/.250.00).” (Sentencia de 5 de julio de 1994). (Destacado en negrilla es nuestro).

Así como también, una vez entre en vigencia, aquello que establece el Código Procesal Civil, en el artículo 131 (numeral), sobre los poderes de representación judicial, y el artículo 167, en cuanto se requiera suplir la presentación personal.<sup>2</sup>

2. En el otorgamiento de escrituras sobre contratos, el valor principal no puede exceder de doscientos cincuenta balboas, por lo que sí el contrato, excede de ese valor, el secretario del concejo, deberá abstenerse de protocolizar.
3. En cuanto a la adjudicación y expedición de título de propiedad, solo será **respecto a los terrenos municipales**, es decir, aquellos bienes patrimoniales de los municipios.
4. Certificar o autenticar las firmas de los otorgantes de documentos privados por obligaciones hasta por la suma de diez mil balboas en las poblaciones donde funcionen u operen Sucursales o Agencias de las instituciones bancarias del país. Es decir, certificación de firmas, no del documento, siempre que la obligación de la que se trate, no exceda el monto de los diez mil balboas (B/.10,000.00), y que en el lugar exista una entidad bancaria.
5. Entre los asuntos que pueden notariar los secretarios de los concejos, **no se comprende los testamentos**, los cuales deberán otorgarse conforme a lo dispuesto en el Código Civil, que exige se cumplan con ciertas formalidades, para su validez posterior. Por ejemplo, el artículo 736 del Código Civil, que establece la forma en que deben ser entregados los testamentos abiertos, señalando que: *“Los testamentos otorgados sin la autorización del Notario, serán*

<sup>2</sup> Ley 4012 de 9 de octubre de 2023. G. O 29887-A.

**El artículo 809. Vigencia.** Este Código comenzará a regir en todo el territorio nacional a los dos años de su promulgación.

Los Capítulos II y VI del Título I del Libro Segundo y los artículos 409 y 410 de este Código comenzarán a regir al año de su promulgación.

Los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 25 del artículo 1 y los artículos 803, 804, 805 y 806 de este Código regirán a partir de su promulgación.

*ineficaces si no se elevan a escritura pública y se protocolizan en la forma prevenida en el Código Judicial.*

*En el caso del Artículo 731-A, se aplicaran con las variaciones necesarias, los artículos 1581 a 1586 del Código Judicial.”*

Así mismo, el artículo 731-A, de la referencia dice que; *“En los lugares que no hubiere Notario o en que falte este funcionario o sus suplentes, podrá otorgarse testamento abierto ante cinco testigos, que reúnan las cualidades exigidas en este Título.”*

En definitiva, los actos y documentos de los que pueden dar fe los secretarios de los concejos municipales de algunos distritos del país, son muy específicos, y que en virtud del principio de legalidad y de estricto derecho cimentado en el artículo 18 de la Constitución Política, deben ser acatadas fielmente por dichos funcionarios municipales, a expensas de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que conlleva su inobservancia.

Tan ello es así, que los secretarios de los concejos, que presten esa función notarial, deben cumplir con los deberes que les impone la normativa general, en su condición de servidor público y aquellas aplicables a los notarios, así lo prevé, el artículo 2116 del Código Administrativo.

Esta atípica potestad notarial atribuida al secretario del concejo, no la contempla el régimen municipal. El secretario del concejo, es un servidor público municipal, que no siendo concejal, es miembro de la mesa directiva del órgano colegiado, y sus funciones están determinadas al manejo y administración del concejo, quien cumple fundamentalmente el ejercicio de la potestad reglamentaria del gobierno local. Hemos de entender, que en los orígenes de la república, a principios del siglo XIX, frente a la escasa designación de notarios, se hizo extensiva esta función a los secretarios de los concejos, por ser justamente quienes en los municipios daban fe de los documentos y certificados que expedían y los negocios que le fueran encomendados, con base al artículo 833 del Código Administrativo.

#### **Sobre el cobro de los servicios notariales.**

El cobro de los servicios notariales que prestan los secretarios de los concejos, resulta un tema de interés y a su vez controversial, en el que la ley deja de realizar un mayor desarrollo.

La Ley 106 de 1973, contentiva del régimen municipal, no alude al cobro de un servicio o tasa notarial, ni como objeto de gravamen, servicio o derecho municipal, que haga presumir su naturaleza tributaria, *mutatis mutandis*, los pagos realizados a los notarios, en razón del servicio notarial, no son impuestos, ni tasas, ni derechos, que deban ingresar al fisco nacional, son servicios notariales, cuya paga se reservan para sí, según lo establece el artículo 2137, del Código Administrativo, cuando dice, *“Los derechos que los otorgantes o los interesados pagarán a los Notarios...”*

Sin embargo, ante la aludida falta de reglamentación, algunos municipios han incorporado en su régimen impositivo, el cobro de servicios notariales, ejemplo de ello, es el Acuerdo

No. 14 de 2017<sup>3</sup>, emitido por el Concejo de La Mesa, contentivo del régimen impositivo, pasó a incluir, la renta 1.2.4.2\_(20): Tasa por expedición de documentos, el pago de B/.35.00 Escritura Pública, B/.10.00: Traspaso de derecho de ocupación y testamento, generando una renta tributaria, que debe ser reportada al tesorero, y hacerla registrar como ingreso municipal. Y toda vez que, esa acción del gobierno local, está contemplada en un acuerdo municipal, goza de presunción de legalidad.

En el constante ajuste de la legislación, si bien existen normas vigentes, pero que han perdido eficacia jurídica sea por que existan otras leyes posteriores que regulan la materia, entrando en desuso, pero que de alguna manera, forman parte del derecho positivo. Tal es el caso de la Ley 15 de 1926, relacionada a los derechos que se pagan a los notarios, refiriéndose en el parágrafo al secretario del concejo, y sobre el cobro que han de percibir para sí. Veamos:

**Artículo 5.** La mitad de los derechos de que trata el artículo 2137 del Código Administrativo, modificado por la Ley 14 de 1918, se pagará en efectivo y corresponderá al Notario. La otra mitad se pagará por medio de timbres nacionales que serán adheridos a las escrituras, copias o que causen tales derechos, de todo lo cual se dejará constancia en dichas escrituras, copias o documentos.

El Notario será responsable pecuniariamente por la omisión de este último requisito

La fracción de foja equivale a una foja para los efectos de derechos.

**Parágrafo.** Cuando se otorguen escrituras públicas ante los Secretarios de Consejo Municipal, dichos funcionarios cobrarán para sí íntegramente los derechos a que se refiere este artículo”

En el caso de los timbres fiscales, el Código Fiscal, viene a establecer el Impuesto de Timbres, y la forma en que deben ser utilizados por la Notarias, señala lo siguiente;

<sup>4</sup>**Artículo 962-A.** Se elimina la impresión de papel sellado y notarial.

En los casos en que, según el Código Fiscal, sea necesaria la satisfacción del Impuesto de Timbre por medio de papel sellado y notarial, se usará papel simple, tamaño legal, 8 1/2" x 13", de calibre no menor de veinte (20) libras, habilitando cada hoja de dos caras mediante estampillas por la suma de ocho balboas (B/.8.00), estampado por máquina franqueadora o por declaración jurada del impuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 946 de este Código.

En el papel así habilitado, el espacio vertical utilizable será de treinta líneas, y el ancho de los renglones será igual al doble espacio de uso generalizado. El espacio horizontal de escritura será de 6.69", dejando dos márgenes iguales en ambos lados.

Cada notaría establecerá mecanismos de control e identificación propia para mayor seguridad de las escrituras expedidas por ellas.

En el caso del papel utilizado para las notarías este deberá pagar un Impuesto de Timbre estampado por máquina franqueadora o por declaración jurada del impuesto, por la suma de ocho balboas (B/.8.00).

---

<sup>3</sup> Acuerdo No. 14 de 14 de Diciembre de 2017 “Por medio del cual se derogan todos los acuerdos relacionados con los impuestos, tasas, derechos, y contrataciones y se adopta el nuevo Régimen Impositivo para el Municipio de La Mesa”. G.O 28463-A.

<sup>4</sup> Artículo modificado por el artículo 55 de la Ley 8 de 2010.

En la Ley 37 de 2009, Que descentraliza la Administración Pública, hasta el viernes 30 de octubre de 2015<sup>5</sup>, estuvo vigente el artículo 165, que establecía que; *“Los derechos que cobran los Secretarios del Consejo Municipal, por funciones notariales, ingresarán al tesoro municipal, los cuales serán fijados mediante Acuerdo Municipal por el respectivo Concejo”*, en cuyo caso, el cobro realizado por los secretarios de los concejos, era fuente de renta municipal.

Ahora, desde la perspectiva del servicio público, no se puede obviar un aspecto fundamental sobre la calidad de servidor público que es el secretario del concejo, pagado con fondos municipales, y que al hacer una comparación con los notarios que no perciben un sueldo del Estado, las notarías deben costear el funcionamiento del despacho y del personal a su cargo, por el contrario, el secretario del concejo utiliza los recursos institucionales, por mencionar algunos; oficina, papelería, archivos y otros bienes para realizar una función notarial, sin que el municipio reciba una retribución por ello.

Si bien, la ley otorga a los secretarios de algunos concejos, dar fe notarial de ciertos actos y documentos, no determina la naturaleza del cobro, ni los montos a pagar por los interesados por el servicio prestado, vacío que se advierte en la falta de reglamentación, demandando una revisión a la excepcional función que todavía conservan, tomando en cuenta que en el presente, existen más notarías que en la década del “50”, y mayores facilidades de movilidad.

En la obra de Derecho Notarial Panameño, del Profesor Boris Barrios<sup>6</sup>, sobre la función notarial establecida en 1917, a los Secretarios de los Consejos Municipales, comenta que; *“Tanto el Código Civil, en el artículo 1718, como el Código Administrativo, en el artículo 2116, recogen una fórmula que en los tiempos modernos crea un conflicto de jurisdicción y competencia, que pudo haber tenido su razón de ser en los orígenes de la República, allá por 1917 cuando se estableció esta codificación, pero que en la actualidad no se justifica, y es que se permite a los Secretarios de Consejos Municipales actuar de notarios, circunstancia que en ocasiones demerita la credibilidad internacional del servicio notarial panameño, porque en el extranjero no se reconoce la facultad de los Secretarios de Consejos Municipales en los inicios de la República, se quiso facilitar el otorgamiento de poderes, sustituciones y protestos, en el ámbito nacional, pero los Secretarios de Municipios han querido llevar más allá la facultad, dando origen a conflictos de jurisdicción, la norma se dispuso para casos de excepción de personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a una notaría; sin embargo, los secretarios de municipios lo han convertido en una práctica común.”* Razonamiento que se comparte, precisamente porque las motivaciones que justificaban la *excepcional potestad notarial* otorgada a los secretarios de los concejos, han variado en el tiempo.

El número de notarías se han incrementado, facilitando a los interesados el acceso a los servicios que prestan. Tal es el caso de la Provincia de Panamá Oeste, que mediante la Ley 145 de 2020, se crean dos notarías públicas para dicha jurisdicción. En general, salvo en aquellos distritos de difícil acceso que quedan muy distantes de sedes notariales, que dificulte el desplazamiento, y que el interesado padezca de una incapacidad física, debe primar que estas acciones se realicen ante notario, funcionario a quien la ley, en

---

<sup>5</sup> Ver Gaceta Oficial Digital, 27901-A.

<sup>6</sup> Consultado mediante la página electrónica; <https://isae.metabiblioteca.org/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=23fb841e1daa2434c7321d643efd7f9f>

representación del Estado, le otorga la facultad como depositario la fe pública respecto a los actos y contratos.

### **Sobre las órdenes de los alcaldes.**

De conformidad con el artículo 240 de la Constitución, el alcalde es el Jefe de la Administración, concordante con el artículo 45 de la Ley 106 de 1973, complementada con los artículos 67 y 79 de la Ley 37 de 2009.

Es decir, al alcalde se le atribuye principalmente las funciones ejecutivas y de administración del municipio, mientras que al concejo, las regulatorias y de fiscalización a la función pública local, sin menoscabo de las funciones típicamente administrativas que le son asignadas, como son, el nombramiento de algunos servidores públicos, y la aplicación de las medidas de recursos humanos al personal adscrito a este órgano de gobierno local, por mencionar algunas.

La Ley 106 de 1973, en el artículo 17, (numeral 17), establece entre las funciones del concejo, elegir de su seno a su presidente y vicepresidente, al secretario del concejo municipal, entre otros, quedando dicho funcionario adscrito al cuerpo colegiado, cuyas funciones estarán determinadas en el reglamento interno del concejo.

Por tanto, asignaciones y tareas, con ocurrencia de las funciones de los secretarios deben ser asignadas por el propio concejo, por ser parte de la estructura de éste órgano de gobierno local.

### **Conclusiones**

1. La función notarial que realizan los secretarios de los concejos municipales, es excepcional, y solo podrá ser ejercida en aquellos distritos que no sean cabecera notarial, siempre que la parte interesada constate que padece de condiciones incapacitantes que le impiden su desplazamiento.
2. Los cobros que realicen los secretarios de los concejos municipales, en virtud del servicio notarial, la ley de régimen municipal, no los enlista, como parte de los tributos, ni tasas, ni derechos municipales. Ni define como deben considerarse dichos pagos recibido por los secretarios.

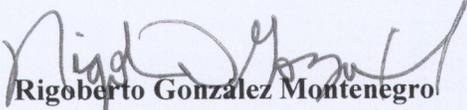
Los municipios que lo hayan incluido en su régimen impositivo a través de acuerdo municipal, gozan de presunción de legalidad.

3. Es necesario realizar una revisión y adecuación normativa, para determinar si a la fecha es necesario que los secretarios de los concejos sigan ejerciendo facultades notariales o, bajo qué circunstancias o condicionantes excepcionales podrían dar fe notarial, tomando en cuenta la tipología de municipio, si se trata o no de un servicio municipal, y si los derechos causados por el servicio prestado constituirían o no, parte de las rentas municipales.
4. Las órdenes y demás actos de los alcaldes, en virtud de sus competencias legales, obligan a los funcionarios adscritos a su despacho. Así las funciones del secretario

del Concejo, serán establecidas en el reglamento interno y de funcionamiento del cuerpo colegiado.

A esta conclusión hemos llegado, luego del análisis de la normativa referida a las facultades excepcionales notariales de algunos secretarios de los concejos municipales, y el cobro que realizan sobre el servicio prestado, advirtiendo que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo u opinión vinculante de la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/av.

Exp. SAM-CON 32-24