

19 de marzo de 1985.

Señor don
Angel M. Trello
Director General de Ingresos, a.i.
E. S. D.

Señor Director:

Respondemos a su nota No.201-43 de 21 de febrero último, en la que se sirvió consultarme la interpretación correcta de la expresión "apoderado legal que figura en el inciso tercero del artículo 1199 del Código Fiscal."

En primer lugar, veamos lo que nos enuncia el artículo 1199 del Código Fiscal:

"Artículo 1199.- Pueden presentar peticiones y promover reclamaciones de carácter fiscal todas las personas directamente interesadas en ellas.

Las personas naturales, cuando se hallen en ejercicio de sus derechos civiles, podrán comparecer y gestionar por sí misma en aquellos asuntos que no impliquen controversia o hacerse representar por un apoderado legal.

Las personas que tengan limitado el ejercicio de su capacidad jurídica, así como las personas jurídicas, habrán de comparecer y gestionar sus peticiones o promover sus reclamaciones por medio de un apoderado legal".

- - -

Las disposición transcrita nos señala que ante la Administración Tributaria pueden presentar peticiones y promover reclamaciones de carácter fiscal todas las personas directamente interesadas en ellas. En el inciso segundo, al referirse a las personas naturales, señala que las mismas, cuando se hallen en ejercicio de sus derechos civiles, podrán comparecer y gestionar por sí mismas en aquellos asuntos que no impliquen contro-

versia o hacerse representar por un apoderado legal. Repárese que ese inciso le concede dos (2) opciones a las personas naturales, en los casos en que se hallen en ejercicio de sus derechos civiles, en aquellos asuntos que no impliquen controversia, que son: a) Comparecer y gestionar por si mismas; y b) Hacerse representar por un apoderado legal.

De lo expuesto se colige que en los asuntos en que exista controversia, las personas naturales deberán hacerse representar por un apoderado legal.

tercero,

El inciso/a su vez, dispone que las personas naturales que tengan limitado el ejercicio de su capacidad jurídica, así como las personas jurídicas, habrán de comparecer y gestionar sus peticiones o promover sus reclamaciones por medio de un apoderado legal.

Ahora bien, vale señalar que entre los incisos segundo y tercero del artículo 1199 existe una clara diferencia. En efecto, las personas que se mencionan en el inciso tercero no pueden comparecer y gestionar por si mismas, como lo pueden hacer las personas naturales, sino que requieren de un apoderado legal que las represente.

Es nuestro criterio que el vocablo "apoderado legal" que figura en el inciso tercero se refiere única y exclusivamente a un abogado; obsérvese que se indica en forma expresa que trata, no de un simple apoderado, sino de "apoderado legal", lo que destaca la condición de un mandatario para asuntos legales. Dicha opinión la fundamentamos, además, en las razones que pasamos a exponer: Sobre el término apoderado la doctrina se ha manifestado en la siguiente forma: OSSORIO, Manuel, nos dice que el Apoderado es "el que tiene poderes de otro para representarlo y proceder en su nombre, tanto para actuar extrajudicialmente (v. MANDATO) como para hacerlo judicialmente". (v. PODER EN DERECHO PROCESAL). (v. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edit. Heaasta S.R.L., Buenos Aires, 1974, pág. 61).

Por su parte, CABANELLAS, Guillermo, señala que Apoderado es "quien tiene poder (v.) para representar a otro en juicio o fuera de él. //Más especialmente, en ciertas profesiones como las de toreros y artistas, el representante-comisionista; que unas veces hace de empresario y otras de intermediario en la contratación de las corridas y otros espectáculos. (v. Mandatario, Procurador, Representante). Constituir apoderado. Nombrar representante en la forma debida y de moda eficaz; y darlo a conocer a aquellos con los caales deba tratar o dotarlo de

documentación que acredite su carácter y sus facultades". (V. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, 16a Edición, Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 1983, pág. 334.

En su Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, **MORENO RODRIGUEZ**, Rogelio, manifiesta que Apoderado es "quien tiene poder o facultad de otro para proceder en su nombre, judicial o extrajudicialmente, en virtud de mandato conferido en forma legal". (V. Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, pág. 52).

El artículo 1200 del Código Fiscal establece:- "Los poderes que se otorgan en asuntos administrativos fiscales podrán ser conferidos en cualquiera de las formas admitidas por el Código Judicial". Esta disposición es clara y específica al señalar que en materia de poderes se observará lo prescrito en el Código Judicial.

A su vez, los artículos 420 y 421 del Código Judicial, disponen:

"Artículo 420.- Los poderes generales para pleitos, que son aquellos por los cuales se autoriza al apoderado para representar al poderdante en cualquier pleito que promueva o se le promueva, no pueden conferirse sino por medio de instrumento público otorgado con las formalidades exigidas por las leyes."

"Artículo 421.- Los poderes especiales, que son los que sólo autorizan al apoderado para representar al poderdante en un pleito determinado, pueden otorgarse de cualquier de los modos siguientes:

1o.- Por escritura pública;

2o.- Por medio de un memorial que el poderdante en persona entregará al Secretario del Tribunal que conoce o ha de conocer de la causa, y a cuyo pie pondrá dicho funcionario una nota expresiva de haber sido presentado en tal fecha por el poderdante mismo. El memorial

contendrá la designación del tribunal a quien se dirige, el nombre y vecindad del poderdante, el nombre, vecindad y señas de la habitación u oficina del apoderado y la determinación bien clara del pleito para el cual se confiere el poder.

30.- Por medio de un memorial redactado como se dice en el número anterior y que el poderdante en persona, cuando no resida en el lugar del juicio, presentará al Juez de Paz o Municipal de su residencia o al de Circuito si residiere en una cabecera de Circuito, o al Agente Diplomático o Consular de Panamá o de una Nación amiga, si residiere en el Exterior. Dicho memorial deberá ser dirigido como en el caso anterior, al tribunal que conoce o ha de conocer de la causa, y a su pie pondrá el funcionario a quién se le presentare, una nota en que se exprese que dicho memorial le fue presentado en persona por el poderdante.

Con iguales requisitos a los que se expresan en el numeral 20. podrá hacerse el nombramiento de apoderado en la demanda o en la contestación."

- - -

De estas disposiciones se colige que los poderes generales o especiales que se otorgan son para que un apoderado represente a un poderdante en todos los pleitos o en un pleito determinado. Cabe hacer la advertencia que dicho poder única y exclusivamente se le puede otorgar a un abogado, ya que dicho profesional es el que está facultado para representar en este tipo de negocio. Hay que observar que en los artículos 414 y 415 del Código Judicial, al referirse a los apoderados judiciales, señalan que los mismos deben ser abogados. Estas disposiciones disponen lo siguiente:

"Artículo 414.- Tanto el demandante como el demandado pueden confiar su representación en juicio a otra persona que, constituida con las formalidades legales, se llama apoderado judicial."

- - -

"Artículo 415.- Pueden ser apoderados judiciales cualquier varón o mujer mayor de veintiún años, que reúna las condiciones de idoneidad que habla la Ley 55 de 1924, con excepción de los que no estén en el goce de los derechos civiles y de los demás expresamente exceptuados en este Capítulo."

- - -

Es más, en el Código Fiscal existen ciertas disposiciones en las cuales se establece, entre otras cosas, que las personas pueden comparecer ante la Administración Tributaria ya sea personalmente o por medio de su representante legal o apoderado legal. De esos artículos se colige que el legislador distingue entre un representante legal y un apoderado legal.

Ejemplo de lo antes expuesto lo encontramos en los artículos 1183, 1205, 1210 y 1211 del Código Fiscal, los cuales preceptúan:-

"Artículo 1183.- Cualquiera persona directa y particularmente afectada por un acto administrativo puede comparecer, por sí o por medio de otra persona debidamente autorizada al efecto, ante la oficina correspondiente y solicitar verbalmente al Jefe de ésta que se le manifiesten los fundamentos y datos que hayan sido tenidos en cuenta en el acto administrativo de que se trate, pudiendo hacer, en vista de ellos, por escrito, las objeciones que estime convenientes a su derecho, las cuales deberán ser admitidas por el expresado funcionario cuando el error cometido sea evidente.

La facultad que se concede en el inciso anterior se entenderá sin perjuicio del derecho que tiene todo interesado en un acto administrativo fiscal para presentar reclamaciones de conformidad con las demás disposiciones de este libro."

- - -

"Artículo 1205.- Todo interesado en una solicitud podrá comparecer personalmente o por medio de su representante legal o apoderado, en la respectiva oficina, para que se le dé a conocer el curso y estado de tramitación de aquélla.

- - -

"Artículo 1210.- El funcionario u organismo competente podrá exigir, si lo estima necesario, que el firmante del escrito le presente, dentro del plazo prudencial que le señale con tal fin, lo siguiente:

- 1o. El poder que acredite la personalidad del compareciente, si no fuese éste el mismo interesado; y.
- 2o. El documento o documentos que acrediten el carácter con que el solicitante reclama, en el caso de tener éste representación legal o contractual de alguna persona natural o jurídica, o cuando el derecho que reclama provenga de haberlo transmitido otra persona por cualquier título".

"Artículo 1211.- No se dará curso al escrito en que se formule una reclamación si no se presentan los documentos expresados en el artículo anterior cuando éstos sean exigidos. Pero la presentación de este escrito producirá el efecto de que se tenga por interpuesta la reclamación siempre que dichos documentos sean presentados dentro del término que señale el organismo o funcionario respectivo.

De no presentarse los documentos dentro de dicho término, se declarará caducada la instancia".

Importante resulta hacer mención de lo expuesto en el artículo 1194 del Código Fiscal, el cual señala que: "Los vacíos en el procedimiento fiscal ordinario establecido en el presente Libro se llenarán por las disposiciones del Código Judicial y las leyes que lo adicionen y reformen, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la respectiva actuación". Esta disposición constituye otro elemento jurídico que fortalece nuestro argumento. Ello es así porque al remitirnos al Código Judicial en lo relativo a "apoderados legales", se aplicarán los artículos 414 y siguientes, y en los poderes para pleitos o juicios se aplicarían los artículos 420 y siguientes.

Otro aspecto que se debe tener en consideración es el de que antes de que se expidiera la Ley No. 9 de 18 de abril de 1984-, por la cual se regula el ejercicio de la abogacía, estaba en vigencia la Ley No. 54 de 27 de mayo de 1941, que en su artículo 9 contemplaba supuestos en que no se hacía necesaria la intervención de un abogado, v.g., cuando se tratara de negocios administrativos que no impliquen controversias. Sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley 9 de 1984 no se dan más estos supuestos. Esta última Ley en su artículo 4 dispone:-

"Artículo 4.- La profesión se ejerce por medio de poder legalmente constituido o asesorando a la parte interesada y, entre otras cosas, comprende:

1. La representación judicial ante la jurisdicción civil, penal, laboral, de menores, electoral, administrativa, marítima y cualquiera otra jurisdicción que exista o que se establezca en el futuro.
2. La resolución de consultas jurídicas por escrito o verbalmente.
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. La inscripción de documentos en el Registro Público o en el Registro Civil, y las gestiones, recursos y reclamaciones a que den motivo la descalificación y reparo de esos documentos.
8. El acompañamiento a cualquier persona en toda gestión o diligencia en que sean solicitados sus servicios.

9. La calidad de Agente Residente para los efectos del Artículo 1o. y 2 de la Ley 32 de 1927.
10. Cualquier otra actividad o gestión no incluida expresamente en este artículo para las cuales se requiera la calidad de abogado."

La disposición transcrita enuncia algunos ejemplos del ejercicio de la profesión de Abogado, los cuales sirven para reafirmar nuestra opinión; a) La redacción de memoriales dirigidos a cualquier funcionario; b) La gestión en negocios administrativos; c) El acompañamiento a cualquier persona en toda gestión o diligencia en que sean solicitados sus servicios; y d) Cualquier otra actividad o gestión no incluida expresamente en ese artículo para las cuales se requiera la calidad de abogado.

Así, pues, de los conceptos esbozados por la doctrina y de las disposiciones legales específicas de nuestro ordenamiento jurídico, se infiere que la expresión "apoderado legal" que aparece en el inciso tercero del artículo 1199 del Código Fiscal se refiere concretamente a que se otorga al abogado. Consideramos que si la intención del legislador hubiese sido que las personas mencionadas en el inciso tercero tantas veces mencionado no necesitaran hacer uso de los profesionales del Derecho para comparecer y gestionar sus peticiones o promover sus reclamaciones en la esfera administrativa fiscal, bien pudo consignarlo expresamente; al no hacerlo, no cabe la menor duda de que ta las personas si requirieren de que un Abogado las represente.

Lo anterior, desde luego, no puede ser interpretado en el sentido de exigir el uso de abogado para gestionar sin mayor trascendencia, para las cuales el mismo Código faculta al propio interesado para que las realice directamente. Este es el caso, v.g., de aquella que menciona el artículo 1183 de dicho Código, la solicitud de certificación de Paz y Salvo y otras que no impliquen controversias.

De esta manera esperando haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Olmedo Sanjurjo G.
 PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

dc/b.