

24 de enero de 1991

Licenciado
Gilberto Ryall
Personero Municipal del
Distrito de Capira
E. S. D.

Señor Personero Municipal:

Nos referimos a su oficio No.494 de 18 de septiembre de 1990 y recibida en esta Procuraduría el 24 de septiembre, en el cual nos consulta respecto las atribuciones notariales de los Secretarios de los Concejos Municipales y sobre la potestad de un Municipio para emitir papel sellado.

Antes de contestar sus preguntas, es nuestro deber informarle que toda consulta que se dirija a este Despacho debe venir acompañado del criterio u opinión del departamento de asesoría legal, de la respectiva institución. No obstante por tratarse de la primera vez que usted consulta a este Despacho y dada la importancia del tema, hacemos una excepción en esta ocasión.

A. FUNCIONES NOTARIALES DE LOS SECRETARIOS DE CONSEJO MUNICIPAL.

Los casos y circunstancias bajo las cuales estos funcionarios pueden fungir como notarios se encuentran expresamente contempladas en los artículos 1718 y 1719 del Código Civil, que en su redacción- son idénticos al artículo 2116 del Código Administrativo, los cuales reproducimos seguidamente.

Artículo 1718: En los lugares que no fueren cabecera de notaría, ejercerá las funciones de notario el Secretario del Concejo Municipal, en la extensión de poderes de todas clases, 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 del circuito de notaría y en el otorgamiento de escrituras no exceda de doscientos cincuenta balboas.

*Artículo 1719: Los Secretarías de Concejo Municipal que ejerzan funciones notariales se ajustarán a las disposiciones de este Título para el desempeño de dichas funciones.

*Artículo 2116: En los lugares que no sean cabeceras del Circuito Notarial ejercerá las funciones de Notario el Secretario del Concejo Municipal en la extensión de poderes de todas clases, sustitución de poderes, protestas y otros actos, cuya demora sea perjudicial, que deban otorgar las personas que se encuentren incapacitadas físicas de trasladarse a la cabecera del Circuito de Notaría, 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 que se contrae este artículo.

En la autorización a que se contrae la primera parte del anterior inciso, no se comprenden los testamentos, los cuales deberían otorgarse conforme a lo dispuesto en el Código Civil."

El Circuito Notarial al que pertenece el Distrito de Capira está integrado por los Distritos de Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlos. De conformidad con el artículo 2112 del Código Administrativo, los Circuitos Notariales, coinciden con los Judiciales correspondiéndole la división jurisdiccional. a que hace referencia el artículo 149 del Código Judicial. La cabecera de este circuito notarial la sede en un circuito judicial está en la Chorrera.

Si alguna persona -incapacitada físicamente para trasladarse a La Chorrera- necesita que se le sea recibido, extendido o autorizado alguna declaración, acto o contrato, del cual debe darse autenticidad y constancia pública, podrá dirigirse al Secretario del Concejo Municipal para que de fe del acto en cuestión, siempre que:

- a. La demora que pueda producirse al otorgar el documento en la notaría respectiva produzca perjuicios irreparables;
- b. El documento a otorgarse no sea un testamento;

- c. De tratarse de un contrato, que su valor no exceda los doscientos cincuenta (250) balboas; y
 d. Siempre ajustándose a las disposiciones legales pertinentes. (V.gr. Código Civil, Código Administrativo).

De no reunirse las condiciones previstas en el artículo citado, no se justifica que los Secretarios de los Concejos Municipales actúen como Notarios, pues esa función les es atribuida solamente de manera extraordinaria, dadas las circunstancias que ya dejamos explicadas, en párrafos anteriores.

B. EMISION DE PAPEL SELLADO POR LOS MUNICIPIOS.

Atendiendo al estricto principio que las actuaciones de los funcionarios y entidades públicas debe limitarse a los que quedan expresamente facultados por la Constitución y las leyes, es necesario determinar si a los Municipios les está permitido emitir algún tipo de papel timbrado o sellado.

De un examen de la normativa del Régimen Municipal panameño -Ley Nº.106 de 3 de octubre (con sus respectivas modificaciones introducidas por la Ley Nº.52 de 12 de diciembre de 1984 y por el Decreto Ley Nº.21 de 21 de noviembre de 1989)- se aprecia que no existe disposición alguna que faculte a los Municipios para cobrar el Impuesto de Timbre, a través de la emisión de papel sellado,

El impuesto de timbres se hace efectivo por medio del papel sellado y de las estampillas o timbres que se adhieren a los documentos. (artículo 946 del Código Fiscal). Dicho impuesto según GNAZZO y Levi en su "LEGISLACION FISCAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA" consiste:

"... En pagar directamente el impuesto en un sellado oficialmente que ya contiene el valor del tributo y que debe utilizarse para la escrituración de ciertos documentos (escrituras públicas, por ejemplo) y para la realización de solicitudes o petitorios ante autoridades gubernamentales."

El artículo 956 del Código Fiscal señala que habrá una sola clase de papel sellado y en el artículo 947 se señalan sus características y dimensiones. Veamos.

"Artículo 956: Cuando llegare a faltar papel sellado para el expendio se usará papel habilitado para los actos y documentos en que deban emplearse conforme

a este Título. La habilitación se hará por medio de una nota fechada y firmada que pondrá el funcionario recaudador respectivo, cobrando el importe del papel sellado mediante las estampillas correspondientes, que adherirá y anulará en el papel que así habilito.

También podrán habilitarse como papel sellado los formularios preparados oficialmente por dependencias del gobierno nacional, impresos en papel simple adhiriéndoles estampillas fiscales, que cubran el valor del papel sellado, los cuales serán anulados por el funcionarios que reciba o expida los formularios mencionados.

También podrá el Organo Ejecutivo habilitar como papel sellado hojas de papel de calidad y dimensiones similares a las de aquel, para uso exclusivo de la Notarías Públicas que funcionan en la República, estableciendo los requisitos que estime convenientes para garantizar la autenticidad de dicho papel y para evitar su falsificación. Este papel se denominará "PAPEL NOTARIAL".

Hechas las habilitaciones de que trata este párrafo las Notarías estarán obligadas al uso del PAPEL NOTARIAL, y no podrán usar el papel sellado de que se trata el artículo 946 del Código Fiscal.

La violación de esta disposición acarreará la pérdida del cargo sin perjuicio de las sanciones fiscales que correspondan y multa de Mil Balboas (B/. 1.000.00) a Cinco Mil Balboas (B/. 5.000.00)".

"Artículo 947: El papel sellado será de superior calidad, consistente, rayado con líneas bien visibles, en esta forma: Llevará en cada lado una línea longitudinal para formar del lado izquierdo un margen de tres centímetros y del lado derecho uno de dos centímetros.

Entre las dos longitudinales tendrá treinta líneas paralelas horizontales, distintas una de otra ocho milímetros después de la última línea. Las líneas horizontales estarán numeradas en la margen izquierdo:

Entre las dos longitudinales tendrá 30 líneas paralelas horizontales y el ancho de sus renglones deberá coincidir con el espacio doble de la máquinas de escribir.

Cada hoja de papel sellado tendrá 22 centímetros de ancho y su largo será el que resulte habida cuenta de los treinta líneas paralelas horizontales y del espacio que debe hacer entre ellas al tenor de lo que debe hacer entre ellas al tenor de lo que dispone este artículo.

Autorizarse al Organó Ejecutivo para que, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, establezca, además de los requisitos que contiene este artículo respecto al papel sellado, aquellos otros que estime convenientes para garantizar la autenticidad de dicho papel sellado y evitar su falsificación, incluso la numeración de cada hoja".

Por otro lado, con respecto a la vigencia del papel sellado, el artículo 950 de dicho texto legal establece:

"Artículo 950: El papel sellado y las estampillas no tienen período fijo para su circulación y empleo, pero el Organó Ejecutivo podrá cuando para ello existan motivos de conveniencia pública, decretar y poner en uso nuevas emisiones en las que se cambie el color de la impresión y el dibujo, con la única condición de que siempre el último incluya el escudo nacional. En este caso el Organó Ejecutivo fijará un término prudencial para el cambio de las especies legítimas en circulación por las de la nueva emisión.

Autorizase al Organó Ejecutivo para que, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, establezca, además de los requisitos que contiene este artículo respecto al papel sellado y a las estampillas, aquellos otros que estime convenientes para garantizar su autenticidad y evitar la falsificación de los mismos".

Ahora bien, bajo circunstancias predeterminadas en la ley (v. artículo 956 ibidem) se puede habilitar como papel sellado.

a) El papel simple habilitado por medio de una nota fechada y firmada por el funcionario recaudador respectivo, cobrando el importe del papel sellado mediante las estampillas correspondientes, debidamente adheridas y anuladas en el papel que así habilite de esta manera se procederá cuando llegare a faltar papel sellado para vender al público.

b). Los formularios preparados oficialmente por dependencias del gobierno nacional impresos en papel simple adhiriéndose estampillas fiscales que cubran el valor del papel sellado, debidamente anuladas por el funcionario que expida o reciba los formularios. Por ejemplo, los utilizados por el Registro Público y el Registro Civil).

c). El llamado PAPEL NOTARIAL (papel de calidad y de dimensiones similares al sellado), que es de uso obligado en las notarias.

Por todo lo expuesto conceptuamos que el Municipio no está facultado para expedir papel sellado y venderlo. Ello significa además, el cobro de un impuesto nacional que escapa su competencia, e infringiría las disposiciones legales pertinentes. Sin perjuicio de lo anterior, es viable que el Concejo Municipal prepare formularios oficiales para las tramitaciones de su competencia anulándose en los mismos los timbres requeridos para cubrir el valor del papel sellado (en concordancia con lo dispuesto en el ya referido artículo 956 del Código Fiscal), así como el valor de otros timbres fiscales aplicables según el caso.

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

JANINA SMALL
 PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION
 (Suplente)

SM:AF:JS/cch.