

Panamá, 2 de septiembre de 1998.

Tema: Autenticación de documentos

Licenciado
Eloy A. Vásquez
Jefe de Asesoría Legal
del Instituto de Mercadeo Agropecuario
E. S. D.

Licenciado Vásquez:

Sirva la presente para acusar recibo de su Nota DAL-N-047, de 18 de agosto de 1998, mediante la cual nos solicita opinión jurídica sobre el alcance del numeral 12, artículo 17 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, ¿Por la cual se regula la Contratación Pública¿, y en la cual se establece lo siguiente:

¿12. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales, no otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan el pliego de cargos o leyes especiales.¿

Según Usted, el propósito de esta consulta es para determinar la validez que pueda tener la copia cotejada de un Certificado del Registro Público de la Contratista en el Contrato de Consultoría N°. DAL-010-98 de esta Institución, cuyo requisito de refrendo fue propuesto por la Contraloría en base a la opinión que a este respecto externara su funcionaria, la Lic. Alison García V., en respuesta a la Nota DAL-N-043 de esta Asesoría Legal respecto a la eficacia de la norma jurídica consultada.

En primer lugar, es menester indicar que la Constitución Nacional, en su artículo 217, numeral 5, y el Código Judicial en su artículo 348, numeral 4, al detallar la función de Asesoría Jurídica del Ministerio Público, subrayan quiénes pueden presentar Consultas a nuestro Despacho. Las disposiciones mencionadas exigen que el criterio jurídico que emita la Procuraduría de la Administración sobre determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguir¿ sea solicitada por el Servidor Público de carácter administrativo que va a aplicar la norma o que abriga dudas respecto al procedimiento que ha de seguir en determinado asunto de su competencia. Vale recordar que estos funcionarios deben ser Directores, o Jefes de Despachos, para tramitar cualquier interrogante ante esta Procuraduría; además de venir acompañada del criterio legal. Hemos observado, que su solicitud de asesoramiento carece de los requisitos aludidos, no obstante, por la importancia que reviste el tema, brindaremos algunas orientaciones legales sobre el particular.

A fin de absolver de manera debida su inquietud, en esta ocasión, es oportuno hacer algunas breves consideraciones en torno a la naturaleza de los Actos Administrativos de Certificación.

El registro es el acto por el cual la Administración anota, en la forma prescrita por el derecho objetivo, determinados actos o hechos cuya realización se quiere hacer constar en forma auténtica; por ejemplo inscripción de contratos sobre bienes muebles o inmuebles, sociedades anónimas entre otros. El acto de registro puede hacerse de oficio, a petición de parte o por mandato de autoridad competente; a veces es facultativo, otras obligatorio. Se ha dicho que los actos de registros se integran dentro de la estructura de los Actos Administrativos de Certificación.

El registro, como actividad administrativa a la defensa de los intereses públicos, cumplen diversos cometidos, y tienen asimismo distintos efectos, según se refiera a distintos bienes o actividades de los particulares. Entre ellos podemos citar:

¿a) Publicidad: La institución registral dota de publicidad a los derechos y a los actos jurídicos. Esta finalidad se realiza de dos maneras; por una parte el registro puede ser consultado por cualquiera; y por la otra parte, el conocimiento de los derechos y actos jurídicos permite que los mismos puedan ser opuestos a terceros, toda vez que los títulos sujetos a inscripción perjudican a terceros únicamente desde la fecha de su inscripción.

b) Seguridad: Íntimamente vinculada con los fines de la publicidad, la existencia de una historia de la propiedad, el estado civil o, en general, relaciones jurídicas de los particulares, da estabilidad a los derechos y actos jurídicos.

c) Medio de constitución y transmisión de Dominio: En nuestro sistema jurídico, el Registro Público no solamente cumple finalidad de otorgar seguridad y publicidad, sino además configura medio de constitución y transmisión del dominio de bienes inmuebles y de los derechos reales constituidos en ellos.

d) Defensa del interés fiscal y de la aplicación tributaria.¿

En materia de Contrataciones Públicas, si bien deben cumplirse los principios de economía, responsabilidad y transparencia, ello no es motivo para que la Contratista demuestre la veracidad de la información que aporta al proceso de licitación pública, sea por medio de Certificación del Registro Público, o copias autenticadas por Notario Público. Es por ello, que coincidimos con la opinión emitida por la Contraloría General de la República de Panamá en el sentido, que la Contratista está obligada a presentar los documentos en original o copias autenticadas y no una reproducción o copia simple como ha sido el presente caso. Veamos lo que dispone el artículo 820 del Código Judicial.

¿Artículo 820. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la ley disponga otra cosa.¿

La norma reproducida presenta los siguientes supuestos a saber:

a. La característica esencial para determinar, cuándo un documento es público, la determina la persona (funcionario) que lo otorga, en el ejercicio de un cargo público.

b) Las certificaciones que expidan los Directores de oficinas públicas, se consideran hábiles legalmente.

El artículo 822 ibídem, dispone lo siguiente:

¿Artículo 822. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo haya firmado, elaborado u ordenado elaborar. El documento público se presume auténtico, mientras no se pruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.¿

En ese sentido podemos indicar que, el Notario como funcionario a quien el Estado le ha encomendado la misión de dar fe pública, le corresponde por ley la prestación del servicio entre otros aspectos, cuando se trata de reconocer la firma y contenido de un documento presentado para tal fin. Esta modalidad tiene la virtud de otorgarle plena autenticidad al documento y fecha cierta oponible a terceros, modalidad que procede respecto del documento otorgado para pactar expresamente obligaciones. Así las cosas, desde el punto de vista probatorio, el reconocimiento implica una real y verdadera confesión extrajudicial. (Consulta N°. 123 de 17 de mayo de 1996)

En suma, compartimos el criterio esgrimido por Contraloría General de la República, que el artículo 17, numeral 12, no es aplicable a los documentos que deben acompañar un contrato, dado que tales documentos son necesarios para acreditar el contenido de la información, y necesaria para impartir el refrendo respectivo, ya que tales fotocopias no son documentos válidos para constatar la veracidad de dicha información; de igual forma pueden presentarse copias autenticadas por el Notario Público, puesto que está autorizado por ley para dar fe de estos documentos.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud, de usted, con toda consideración.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.