

Panamá, 29 de octubre de 1997.

Señora

MAYIN CORREA

Alcaldesa del Distrito Capital

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

A continuación, le expresamos nuestro criterio legal sobre la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración.

En lo que respecta a su primera interrogante, somos del criterio legal que los Alcaldes no pueden nombrar o apoderar a los abogados servidores de la Administración Alcaldicia que se desempeñen como Asesores Consultores o como Directores y Subdirectores de Direcciones o Departamentos Legales para que salgan en defensa de los intereses personales del Alcalde como persona natural, por la comisión de alguna falta o delito en el ejercicio de sus funciones; no obstante somos de la opinión, que éstos mismos funcionarios (los asesores legales), sí pueden ser nombrados o apoderados para defender un Acto Administrativo Municipal, ejecutado dentro de la esfera Municipal, pero representado por la figura de un Alcalde.

Esta fue la opinión que se vertió en la Consulta N°.87 de 4 de junio de 1986, por nuestro antecesor, cuando el mismo señaló lo siguiente:

“2a.- El artículo 13 de la Ley 9 de 1984, a su vez preceptúa:

“Artículo 13.- Los abogados que presten sus servicios como funcionarios regulares, o como asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado de los Municipios, o que actúen en dichas calidades bajo contrato y que, por razón de sus funciones, tengan que expedir autorizaciones, opiniones, permisos, certificaciones, de decidir actuaciones o asuntos de cualquier naturaleza, no podrán

litigar en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual presten sus servicios.

El abogado que contravenga esta disposición será sancionado con la pena de suspensión de conformidad con lo establecido en el Capítulo V de la presente Ley”.

Resulta de importancia observar, el análisis final, expresado en virtud de las normas citadas por la entonces administración, cuando señala que:

“Del conjunto de las anteriores disposiciones queda en evidencia que ningún abogado que labore para un Municipio o para alguna de sus dependencias puede defender intereses contrarios a los de éste, lo que además es censurable desde el punto de vista ético”. (El subrayado y resalte es nuestro).

Precisa entonces, aclarar el sentido y alcance de dicho párrafo que, a juicio de esta Procuraduría ha sido erróneamente interpretado por el Despacho Alcaldicio.

Del párrafo transcrito se colige, que el término o expresión: “éste”, se refiere al ente Municipal como tal, mas no así, a la figura o persona natural del Alcalde; por lo cual concluye el citado párrafo señalando, que ningún abogado puede defender intereses contrarios a éste (el Municipio), porque resultaría censurable desde el punto de vista ético.

En cuanto a la segunda pregunta formulada por Ud., respecto a apoderar a dichos funcionarios en los procesos penales en que figuren como denunciados o acusados o en los que como querellados consideren dé lugar la interposición de acusación particular, y que tengan relación con la defensa de los intereses y prestigio Municipal, debemos indicarle, que los Municipios no pueden ser parte en un proceso penal; no son objeto de querellas como tampoco lo son de denuncias o acusaciones particulares; en virtud, que dicho organismo no forma parte como sujeto en una relación procesal.

Nuestro ordenamiento jurídico establece que la titularidad de la acción penal corresponde al Estado (V. art. 1976, Código Judicial) y, que se ejerce por la rama jurisdiccional del poder público. Es por lo tanto una función pública a cargo de los jueces de la República, quienes, a diferencia de otras legislaciones regidas por un sistema acusatorio, no están supeditados a que el ejercicio de la acción penal provenga de otro Órgano del Estado, como el Ministerio Fiscal, encargado de excitar dicha acción ante los respectivos jueces.

Podría decirse que es un derecho subjetivo de la actividad jurisdiccional del Estado, en virtud del cual el mismo Estado busca ejercer su pretensión punitiva. Pero el concepto de acción penal no necesariamente tiene que desarrollarse sobre el criterio de que tienda al *jus punendi*, ya que este solo viene a realizarse cuando finalice el juicio con una sentencia condenatoria. En cambio, con el concepto de acción penal, ésta puede paralizarse en cualquier momento, por las razones previstas en la ley, bien en la etapa de la instrucción o en la calificación del sumario, cuando se dicta la providencia sobre cesación de procedimiento.

NUESTRAS CONCLUSIONES:

I.- Los Alcaldes no deben nombrar o apoderar a los Abogados servidores de la Administración Alcaldicia, que se desempeñan como Asesores Consultores o como Directores y Subdirectores de Direcciones o Departamentos Legales sin mando ni jurisdicción, para que salgan en defensa de los intereses personales del Alcalde como persona natural, por la comisión de alguna falta o delito, en el ejercicio de sus funciones; no obstante, éstos (los Alcaldes) pueden de forma personal, nombrar a estos mismos Abogados para que los representen de manera particular, en cualquier gestión privada siempre y cuando no coincida con las horas laborables de dicho funcionario como servidor público, tomando en cuenta que la solicitud de representación no es de obligante aceptación para Abogado.

II.- Así mismo, los Alcaldes pueden nombrar o apoderar a éstos Asesores, para defender un Acto Administrativo Municipal, ejecutado dentro de la esfera Municipal.

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos Hijo.
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/14/cch.