



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de septiembre de 2026
C-SAM-75-26

Señora Alcaldesa:

Ref.: Representación judicial del alcalde por los asesores legales municipales en procesos de naturaleza penal.

Tengo a bien dirigirme a usted en atención a su Nota No. DS-1222-2026 de 11 de agosto de 2026, mediante la cual consulta si es legal y procedente que los asesores legales de la Alcaldía, en ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos, representen judicialmente al alcalde o le presten asistencia jurídica en procesos penales, cuando los hechos investigados se encuentren directamente vinculados con el ejercicio de sus funciones públicas.

Su solicitud sustenta esta posibilidad en el Acuerdo Municipal No. 71 de 30 de diciembre de 2016, que atribuye a la Dirección de Asesoría Legal la función de "iniciar y defender los juicios en que la Municipalidad sea parte o tenga interés, y representar al alcalde cuando requiera sus servicios legales".

Sobre la materia, esta Procuraduría ha mantenido una línea uniforme en todos sus pronunciamientos, en atención a ello, le compartiremos algunas consultas (C-039-18, C-SAM-85-24 y C-082-26), cuyos criterios permiten deslindar con absoluta claridad el ejercicio del servidor público como profesional del derecho en las funciones institucionales que le corresponde desempeñar, veamos:

En la Consulta C-082-26 de 5 de junio de 2026 se precisó el alcance del artículo 12 de la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022 (que regula la abogacía en Panamá), la cual prohíbe taxativamente a los abogados que prestan servicios como funcionarios o asesores en cualquier dependencia del Estado o de los municipios gestionar asuntos privados o litigar ante la misma entidad a la que están adscritos.

Honorable Señora
STEFANY DAYAN PEÑALBA
Alcaldesa del Municipio de Arraiján
Provincia de Panamá Oeste
E. S. D.

En la Consulta...

En la Consulta C-SAM-85-24 de 16 de diciembre de 2024, al examinar la actuación de los abogados en el ámbito municipal, se indicó que el artículo 843 del Código Administrativo expresa que: "ningún empleado público podrá ejercer poderes ni patrocinar, directa o indirectamente, reclamaciones que rocen con intereses nacionales o seccionales". De igual manera se citó el artículo 621 del Código Judicial en los siguientes términos: "ningún servidor público, aun cuando esté en uso de licencia o se encuentre separado del cargo, podrá ejercer poderes judiciales, administrativos o policivos, ni gestionar asuntos de la misma índole..."

Asimismo, la Consulta C-039-18, indicó que, aunque la asignación de funciones de los asesores legales constituye una facultad discrecional de sus superiores jerárquicos, dispuesto en el Manual de Organización, estas "deberán ser afines o acordes con los objetivos y funciones institucionales que prevé el ordenamiento jurídico y preservando en todo caso el interés público".

De lo anterior se colige con claridad que el abogado que ejerce el cargo de asesor legal en una oficina pública se circunscribe de forma exclusiva a la representación institucional de su entidad.

Ahora bien, el Acuerdo Municipal No. 71 de 30 de diciembre de 2016, publicado en Gaceta Oficial Digital 28208-A, establece el nuevo Manual de Cargos y Funcionamiento del Municipio de Arraiján, debemos resaltar el objetivo que se enmarca en el punto C. NIVEL ASESOR (C.1. DIRECCIÓN DE ASESORÍA LEGAL):

"Prestar apoyo en materias legales al Alcalde Municipal, al Consejo Municipal y a las Unidades Administrativas Municipales, de tal manera que el accionar de la municipalidad se ajuste de la manera legal pertinente." En el siguiente punto C.1.1 Estructura de Cargo de la Dirección de Asesoría Legal:

"A. Director: Cargo de Nivel Profesional de Complejidad que asesora en todos los asuntos de carácter jurídico de competencia del Municipio y sus dependencias y asumir la representación y patrocinio del mismo en todos los juicios correspondientes."

En una correcta interpretación de lo anterior descrito, se desprende que, lo referente a la asesoría y representación jurídica por parte de un servidor público con el cargo de Director de Asesoría Legal se circunscribe a los asuntos relacionados con el municipio y sus dependencias como instituciones públicas, no así a patrocinios de carácter personal.

Distinta es la defensa de la autoridad como persona natural investigada, imputada o acusada en un proceso penal. La responsabilidad penal es de carácter personal y la asistencia jurídica en esa esfera tutela derechos individuales (la libertad personal, la presunción de inocencia y el debido proceso), aun cuando los hechos investigados hayan ocurrido con ocasión o en el ejercicio del cargo.

Asumir la defensa ...

Asumir la defensa penal personal de la autoridad municipal puede generar un conflicto de intereses, puesto que los intereses de la autoridad imputada y los de la entidad municipal, pueden resultar discordantes si el hecho investigado causó un perjuicio económico o institucional al Municipio.

Criterio de esta Procuraduría

Con fundamento en las disposiciones legales y la doctrina consultiva expuesta, esta Procuraduría de la Administración concluye que:

1. Las funciones de asesoría, asistencia jurídica y representación letrada asignadas a los servidores públicos que se desempeñan en la Dirección de Asesoría Legal se circunscriben de manera exclusiva a las competencias, actos, bienes e intereses institucionales del Municipio y sus dependencias como entidades de derecho público.
2. La responsabilidad penal es de carácter personal, por lo que la representación técnica dentro de un proceso penal instaurado contra la persona natural que ejerce el cargo de alcaldesa no puede ser asumida por los asesores legales del municipio, al configurar una incompatibilidad absoluta, un conflicto de intereses, salvo que una ley especial, de forma explícita y taxativa, faculte tal actuación.

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación basada en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, reiteramos que esta respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante, conforme a las funciones que la Ley 38 de 2000, asigna a esta Procuraduría

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/pb
Exp. SAM-CON-66-26