

15 de julio de 1997.

Coronel  
**CHRISTIAN V. ARNHEITER**  
Comandante Primer Jefe  
Cuerpo de Bomberos de Panamá  
E. S. D.

Señor Comandante Primer Jefe:

Con mucho gusto doy respuesta a su Nota S.G.-148-97, de 6 de mayo de 1997, recibida 12 de mayo último, en la cual, con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, como Consejeros Jurídicos de los funcionarios públicos, eleva consulta sobre la necesidad o no de que el Cuerpo de Bomberos de Panamá, ante el supuesto previsto en el artículo 1078 del Código Judicial, deba requerir la autorización previa del Consejo de Gabinete para poder desistir de los procesos o de las pretensiones judiciales que haya ejercido o entablado.

Obedece su Consulta al hecho de que su institución se encuentra en la necesidad de presentar desistimiento en un proceso civil que gira en torno al cobro de los daños y perjuicios sufridos por el Cuerpo de Bomberos, como consecuencia directa de un accidente vehicular en el cual un camión de una empresa particular colisionó a uno de sus carros bomba. Me explica, que en contra de la Sentencia del Juzgado de Tránsito que condenó a la empresa particular al pago de los daños y perjuicios ocasionados, se interpuso Amparo de Garantías Constitucionales, revocándose, por parte del Juzgado de Circuito Civil, la Sentencia de tránsito que servía de prueba en el proceso sumario de mayor cuantía en que se pretendía hacer efectiva la condena en abstracto.

Ante tal situación, sigue diciendo, no existe mérito en continuar el proceso civil que actualmente se encuentra radicado en el Juzgado Tercero del Primer Circuito Judicial, puesto que consecuencia de la revocación antes citada, el mismo carece de pruebas.

Es así que nos pregunta, si existe o no necesidad de que su Institución sea autorizada previamente por el Consejo de Gabinete para que la misma pueda desistir en el proceso civil mencionado.

Sobre el punto permítame expresarle lo siguiente:

El artículo 1078 del Código Judicial dispone:

“Artículo 1078. Los representantes del Estado, de los Municipios y de cualquiera otra institución descentralizada, autónoma o semiautónoma, no pueden desistir de los procesos o de las pretensiones que hayan entablado o ejercitado o de la oposición a la demanda que contra dichas entidades se haya entablado o ejecutado, sin la autorización del Consejo de Gabinete, del Consejo Municipal, o del organismo o corporación que deba darla según la Ley”.

La norma citada señala como una obligación de los representantes legales de las entidades públicas, requerir del Consejo de Gabinete, del Consejo Municipal o del organismo o corporación que deba darla según la Ley, previa autorización para poder desistir de las pretensiones o de los procesos en los que las entidades de Derecho Público sean parte.

No obstante, el precepto en comento no hace referencia a los funcionarios que llevan la representación legal y externa de la instituciones públicas, como podría ser el caso de un Ministro, un Alcalde o el Director de una entidad autónoma o semiautónoma, sino a los representantes o apoderados judiciales de las mismas en los procesos en que demanden o sea demandadas.

Recordemos, que todo persona, sea natural o jurídica, pública o privada, que haya de comparecer a un proceso deberá hacerlo por conducto de apoderado judicial constituido con arreglo a las formalidades y requisitos legales (art. 608 Cod. Jud.). Los poderes para pleitos otorgan al apoderado las facultades necesarias para entablar y seguir el proceso hasta su conclusión, como si fuere el poderdante, pudiendo reconvenir y ejercer todos los derechos otorgados a este en su calidad de litigante; pero para poder recibir, comprometer, allanarse a la pretensión del actor, desistir del proceso o de la pretensión y terminarlo por transacción o celebrar convenios que impliquen disposiciones de derechos en litigio se requiere que el apoderado está autorizado para ello mediante facultad expresa (arts. 623 y 1088 Cod. Jud.).

El desistimiento, es un acto de disposición procesal que únicamente compete al titular del derecho o la acción; al poderdante (art. 1073 Cod. Jud.). Por esta razón, los apoderados judiciales deben estar autorizados expresamente para poder desistir de las pretensiones o en los procesos. Este principio procesal se aplica, igualmente o con mucha mayor fuerza, cuando el representado judicialmente es el Estado.

Sobre la facultad para realizar actos de disposición en procesos en que entidades de Derecho Público sean parte, nuestro más alto Tribunal de Justicia, la Corte Suprema, a través de su Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, ha indicado que corresponde a éstas y no a sus apoderados judiciales, la atribución para allanarse, transigir y , en consecuencia, desistir. En interesante Fallo de 23 de febrero de 1993, la Corte dijo:

“Para el Pleno es claro que el allanamiento a la pretensión es uno de los actos dispositivos en el proceso que sólo incumbe a las partes, en este caso a la Administración Pública demandada, pero que nunca se ha atribuido como facultad, por ley o por Constitución, al apoderado judicial de la parte como una potestad propia y que puede ejercer en forma autónoma con respecto de la parte que representa en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción. En este sentido el tratadista español Víctor Fairén Guillén ha señalado que actos dispositivos en un proceso “son los no destinados a obtener una resolución judicial, sino que en ellos predomina la voluntad de las partes para que surtan efectos directamente, actúan directamente sobre el sistema de situaciones jurídicas creando, modificando o extinguiendo el proceso” y el mismo autor señala como ejemplo de actos dispositivos “el allanamiento civil y contencioso administrativo” (Doctrina General del Derecho Procesal, Librería Bosch, Barcelona, 1990, pág. 347).

Nuestro sistema procesal impide al representante judicial de una entidad de Derecho Público allanarse a la pretensión y en, general, señala que no tiene valor dicho allanamiento cuando se haga por medio de apoderado y éste carezca de facultad para ello (Artículo 1101 del Código Judicial). También le está prohibido a los agentes del Ministerio Público, según se dispone en el artículo 371 del Código Judicial, transigir o someter a arbitraje procesos en que sea parte el Estado, a menos que exista autorización expresa del Consejo de Gabinete, de conformidad con el artículo 195 numeral 4 de la Constitución. Todos estos atañen a las partes procesales, no a sus apoderados”.

Por otra parte, según el texto refundido de la Ley 48 de 31 de enero de 1963, modificada y adicionada por la Ley 70 de 22 de octubre de 1963, el Decreto de Gabinete 148 de junio de 1970, y por la Ley 21 de 18 de octubre de 1982, las instituciones de Bomberos son personas jurídicas, fundadas por vecinos del lugar en reunión presidida por la primera autoridad política y conforme a la organización que señala la propia Ley y el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá. En otros términos, los Cuerpos de Bomberos, Compañías o Secciones constituye lo que el artículo 64 de nuestro Código Civil denomina "Corporaciones... de interés público... reconocidas por ley especial" (Art. 64, numeral 3 del Código Civil).

Como tales, las mismas han quedado, por imperio de la Ley bajo el amparo y la tutela del Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia. E Ejecutivo Nacional es representado a través de dos organismos determinados en la Ley; la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos y el Consejo de Directores de Zona, quienes tienen a su cargo la supervigilancia de todos los Cuerpos, Compañías o Secciones (arts. 1 y 7 de la Ley 21 de 1982).

La Dirección General esta integrada por el Director General, que es el Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de Panamá, por un Subdirector y un Secretario General, y tiene, entre otras atribuciones, la de velar por la buena organización, administración y funcionamiento de las instituciones bomberiles; vetar los Reglamentos Internos de las instituciones si pugnan con la Ley, el Reglamento General y los acuerdos del Consejo de Directores de Zona; Aprobar el nombramiento del personal subalterno de la Oficina de Seguridad, previa recomendación del Director de Zona respectiva; recibir los Proyectos de Presupuestos que le presenten los Directores de Zonas para presentarlos al Ministro de Gobierno y Justicia.

Por su parte, el Consejo de Directores de Zonas es el organismo conformado por los Directores de las once (11) Zonas Jurisdiccionales de la República, que tiene, entre sus atribuciones específicas, la de aprobar con o sin reformas el Reglamento General que le proponga la Dirección General; presentar a la Dirección General los proyectos de Presupuesto de las instituciones de su Zonas; dictar los Reglamentos de la Oficina de Seguridad; autorizar la creación de nuevas instituciones o la ampliación de las existentes; nombrar al Subdirector y al Secretario de la Dirección General; dictar prescripciones de general acatamiento por parte de la instituciones bomberiles; etc., (arts. 6 y 8 de la Ley 21 de 1982 y art. 2 del Reglamento General). El Consejo es presidido por el Director General de los Cuerpos de Bomberos, quien posee la facultad para convocarlo, ya sea para tratar aspectos generales o específicos, que sean de interés para la buena marcha y desempeño de las Instituciones de Bomberos (arts, 2 y 3 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de Zona).

Se colige entonces que el Consejo de Directores de Zona es el organismo superior de naturaleza colegiada, deliberante y ejecutiva, encargado de ejercer funciones de control, dirección y vigilancia sobre las instituciones bomberiles (aprueba, dicta, autoriza, nombra, etc.).

Si bien el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de Panamá (publicado en Gaceta Oficial N° 23094, de 5 de agosto de 1996), establece en su artículo 44, que constituye una atribución general de todos los Comandantes Primeros Jefes de los distintos Cuerpos de Bomberos de la República, representar a su institución en todos los asuntos administrativos o judiciales en que tenga interés la misma, pudiendo constituir apoderados cuando fuere necesario o conveniente, toda vez que el desistimiento de las pretensiones o de los procesos en que los Bomberos sean parte pueden implicar un desmejoramiento patrimonial e incluso una erogación no prevista en el presupuesto de las instituciones bomberiles, es necesario, a fin de que los Comandantes Primeros Jefes puedan otorgar tal facultad a los apoderados judiciales, que ellos sean a su vez autorizados por el Consejo de Directores de Zona.

En opinión de esta Procuraduría, los Cuerpos de Bomberos de Panamá no requieren de la autorización previa del Consejo de Gabinete para poder desistir de las pretensiones o procesos en que sean parte, pues existen por ley otras instancias que ordinariamente representan al Ejecutivo en su labor de control y vigilancia sobre las instituciones bomberiles; en este caso el Consejo de Directores de Zona.

Toda vez que el Juez Tercero del Circuito de Panamá, Ramo Civil, en proceso de Amparo de Garantías Constitucionales, revocó la sentencia del Juzgado Segundo de Tránsito que fundamentaba el proceso sumario de mayor cuantía en que el Cuerpo de Bomberos de Panamá (Zona 1) pretendía hacer efectiva condena en abstracto a su favor; es nuestro parecer que en el presente caso, corresponde al Consejo de Directores de Zonas de los Cuerpos de Bomberos de Panamá, autorizar al Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de Panamá (Zona 1), para que pueda desistir de la pretensión o del proceso en que esta institución es parte.

En todo caso quedan a siempre a salvo las atribuciones directas de tutela y amparo que el Estado, a través del Ejecutivo Nacional, tiene sobre los Cuerpos, Compañías y Secciones de Bomberos.

Con la esperanza de haber colaborado con su Despacho, me suscribo respetuosamente de usted,

Atentamente,

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/17/cch.