

Panamá, 14 de enero de 2002.

Honorable Señor
Víctor M. Méndez G.
Presidente del Consejo de Directores de los
Cuerpos de Bomberos de la República
E. S. D.

Señor Presidente:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de su oficio s/n del día 6 de diciembre de 2001, a través de la cual nos consulta respecto a la jerarquía de algunos instrumentos jurídicos del cuerpo de bomberos, de la República de Panamá toda vez que, mediante reunión de 12 de febrero de 1990 se aprobó el reglamento interno en el que se incorporó la figura del oficial ejecutivo como parte del Consejo de Directores de Zona.

Concretamente se nos pregunta lo siguiente:

- “1. Si las normas contenidas en el Reglamento Interno tienen mayor jerarquía que las normas contenidas en el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de la República.
2. ¿Cuáles son los requisitos legales o reglamentarios para ser Director de Zona, según la Ley o el Reglamento General?
3. Si el Oficial Ejecutivo puede ser parte del Consejo de Directores de Zona, con voz y voto, siendo un funcionario de libre nombramiento y remoción del Consejo de Directores de Zona, sin ser Comandante

Primer Jefe de un Cuerpo de Bomberos de una Zona o quien lo reemplace, según el Reglamento General.

4. Si el Oficial Ejecutivo que no sea Comandante Primer Jefe de un Cuerpo de Bomberos de una Zona o quien lo reemplace, puede ser parte del Concejo de Directores de Zona y cuyas funciones son de consulta y asesoramiento, sin que ello infrinja el Reglamento General”.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Como cuestión previa, me permitiré transcribir las normas del Cuerpo de Bomberos pertinentes, para mayor aclaración de la consulta.

Mediante Ley 21 de 18 de octubre de 1982, “**por la cual se modifican y derogan unos artículos de la Ley 48 de 31 de enero de 1963, modificada y adicionada por la Ley 70 de 22 de octubre de 1963 y el Decreto de Gabinete N°. 148 de 4 de junio de 1970 y se toman medidas sobre las instituciones de Bomberos de Panamá**”, se creó el Consejo de Directores de Zona y la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República, bajo cuya dirección funcionarán las instituciones bomberiles del país conforme las atribuciones que se señalen en la presente Ley.

De acuerdo con el artículo 8, de la Ley 21 de 1982, los **Directores de Zona** formarán el **Concejo de Directores de Zona** con las funciones que determine la ley y el Reglamento General.

La Resolución N°.1 de 13 de agosto de 1983 “por la cual se aprueba el Reglamento General de los Cuerpos de Bombero de la República” establece en su artículo 7, que serán jefes de zona los respectivos **Comandantes Primeros Jefes de los Cuerpos de Bomberos de cada zona o quienes los reemplacen en el mando según el Reglamento General**. En esa misma línea, el artículo 8 de la citada resolución, dispone que la **Jefatura de Zona corresponderá al director de la respectiva zona** e implica mando sobre las compañías y secciones de su jurisdicción, en cuanto a supervigilar el cumplimiento de la ley y del Reglamento General y de las disposiciones y órdenes emanadas del Consejo de Directores y la Dirección General.

El Reglamento General de las Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, en su artículo 7, preceptúa que “serán Directores de Zona, los respectivos Comandantes Primeros Jefes de los Cuerpos de Bomberos de cada zona, en el resto de las zonas donde no existan Cuerpos de Bomberos el Director será nombrado por el Concejo de Directores de Zona.” (aprobado en reunión de 11 de marzo de 1999.)

En el artículo 2, del Reglamento Interno del Concejo de Directores de Zona de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá, se señala que formarán el Concejo de Directores de Zona, los jefes o directores de zonas del país y el Oficial Ejecutivo y el artículo 5, establece que el Consejo se instalará en reunión con la mitad más uno de sus miembros. El Oficial Ejecutivo contará para la formación de quórum.

La Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, dispone en su artículo 35, que las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: **la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley los reglamentos.**

En el caso, de las leyes bomberiles, la ley de mayor jerarquía es ley 21 de 1982 y el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos aprobado por Resolución N°.1 de 13 de agosto de 1983, publicado en gaceta oficial N°.23,094 de 5 de agosto de 1996 y estos privan por encima del reglamento interno, que a nuestra juicio, se ha extendido más allá de lo que regula la Ley 21 de 1982, y el reglamento general en mención, ya que el artículo 7, preceptúa que los directores de zona son **los respectivos Comandantes Primeros Jefes de Bomberos.**

Sin embargo, debemos aclarar que todo reglamento debe ser publicado en la gaceta oficial, así tenemos que el artículo 1 del Decreto de Gabinete número 26 de siete de febrero de 1990, desarrolla el principio de publicidad de la función administrativa, a través de los actos administrativos de que trata la Constitución Política, con el nombre de reglamentos generales.

El artículo 1 del citado estatuto establece que la gaceta oficial es el órgano de publicidad de Estado, en el que se hará la promulgación de las leyes, decretos expedidos por el Consejo de Gabinete, decretos ejecutivos, resueltos, acuerdos y cualquier otro acto normativo, reglamentado o que contenga actos definidos de interés general.

De igual manera, el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, indica en su párrafo segundo que los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la gaceta oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

De esta normativa de rango legal se desprende que las resoluciones, decretos o demás actos reglamentarios o que contenga efecto general, no será obligatorio para los particulares y bomberos, mientras no haya sido publicado en la gaceta oficial.

En cuanto a la segunda interrogante, podemos indicar que el artículo 8 del reglamento general aprobado por Resolución N°.1 de 1983, establece que la jefatura de zona corresponderá ejercerla al director de la respectiva zona, por lo que se extrae del artículo 7, los jefes de zonas son los Comandantes Primeros Jefes de los Cuerpos de Bomberos, siendo este un requisito indispensable para ser jefes de zona.

En respuesta a la pregunta 3 y 4, podemos indicar que el nuevo miembro (Oficial Ejecutivo) no cumple con los requisitos que dispone el Reglamento General, el cual es, ser jefe de zona y comandante primero; requisito sine quo non para ser parte (voz y voto) del Consejo de Directores de Zona.

La Ley 38 de 2000, dispone en su artículo 73, que cuando la autoridad advierta o algunas de las partes advierta que la norma o normas reglamentarias o el acto administrativo que debe aplicar para resolver el proceso, tiene vicios de ilegalidad, deberá someterlo en consulta ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, salvo que la disposición legal o acto haya sido objeto de pronunciamiento de la Sala.

No obstante, este despacho al revisar las normas que rigen al consejo de directores de zona, no ha encontrado disposición legal que le faculte para modificar su Reglamento Interno, por tanto, le recomendamos que introduzcan en su reglamentación esta norma, para que de conformidad a derecho pueda proceder a hacer modificaciones tomando en cuenta lo que dispone el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que dice: “que las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros en los siguientes supuestos:...“ cuando así lo disponga una norma especial”. (Resaltado nuestro.)

Conclusión

Este despacho es del criterio, que de acuerdo con la ley 21 de 1982, el reglamento general de los cuerpos de bomberos aprobado mediante resolución N°.1 de 13 de agosto de 1983, priva por encima del reglamento interno. A pesar, de esto el mismo no puede ser aplicado ni a los bomberos ni a los particulares ya que no cumple con lo dispuesto en el artículo 46, párrafo segundo de la ley 38 de 2000.

Finalmente, este despacho sugiere al consejo de directores aprobar dentro de su reglamento interno, una disposición legal que les faculte para modificar el reglamento interno, a fin de que cuando se advierta algún vicio de ilegalidad en la norma o normas reglamentarias o acto administrativo sea modificado o anulado por el pleno del consejo de directores de zona.

Con la pretensión de haber aclarado su inquietud, me suscribo de usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.