



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de febrero de 2024

Nota C-024-24

Coronel

Ernesto de León Echevers

Director General, Encargado

Benemérito Cuerpo de Bomberos

de la República de Panamá.

Ciudad.

Ref.: Reconocimiento de ascensos al rango superior inmediato, posterior a la desvinculación por jubilación.

Señor Director General, Encargado:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. DG-BCBRP-0032-2024 de 10 de enero de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, una interrogante relacionada con el reconocimiento de ascensos al rango superior inmediato, posterior a la desvinculación por jubilación, en los siguientes términos:

“... ”

Me dirijo a usted en ocasión de consultar si un ex servidor público del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, puede ascender de rango luego de su desvinculación por jubilación.

Nuestra interrogante guarda relación con el artículo 38 del Reglamento General, donde el Director General conferirá los ascensos a los miembros de la institución que cumplan con los requisitos legales, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes disponibles.

En ese mismo orden de ideas el artículo 52 del Reglamento General, indica que los miembros remunerados en la Carrera bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, gozaran de jubilación con el último salario devengado al contemplar veinticinco años de servicios continuos en la institución.

... ”

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría estima que los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, que se retiran de la administración pública, por jubilación, pierden la condición de servidores públicos y, por lo tanto, no pueden ser beneficiados con un reconocimiento de ascensos al rango superior

inmediato de un cargo que no ocupan, toda vez que ya no ostentan dicha condición, por estar desvinculados de la administración pública.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permitieron arribar a este criterio legal.

• **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

I. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional.

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000).

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...” (Lo subrayado es nuestro).

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

II. De la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010.

Como primer elemento, debemos indicar que mediante la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010², se creó el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, como una entidad de interés público, y social sin fines de lucro, de servicio humanitario, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico y funcional, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia³.

¹ “La finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.

² Cfr. Gaceta oficial digital No. 26490-A del martes 29 de junio de 2010.

³ Cfr. Artículo 1 de la Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010.

En ese sentido, tenemos que la Dirección General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, estará a cargo del Director General, con cargo de Coronel, a quien se le atribuyen las siguientes funciones:

“Artículo 16. El Director General tendrá las siguientes funciones:

1...

23. Realizar traslados y ascensos, conceder licencias permisos, bonificaciones e incentivos, autorizar reintegros y vacaciones, imponer sanciones disciplinarias, degradaciones, suspensiones y destituciones al personal activo remunerado de conformidad con las disposiciones legales y del reglamento general” (Lo destacado es nuestro)

...”

En concordancia con lo anterior, tenemos que el Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011 “Que aprueba el Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá”, establece en su artículo 38 lo siguiente:

“Artículo 38. El Director General conferirá los ascensos a los miembros de la Institución que cumplan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes disponibles y conforme a los requisitos para ascenso establecidos en este Reglamento.

Los miembros de la Institución tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediato superior, por disposición de Instancia Superior, para ello se cumplirá lo que disponga este Reglamento sobre Evaluación y Promoción” (Lo destacado es nuestro)

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se observan de los artículos antes citados, veamos:

1. Que el Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos, tendrá funciones para realizar ascensos a los miembros de la institución;
2. Que los miembros de la institución tendrán derecho a ser ascendidos, siempre y cuando cumplan con lo que disponga el reglamento general.

De estos aspectos fundamentales, se destaca como primer elemento, que para que el Director General de la citada institución, otorgue dichos ascensos, estos deben ser dirigidos a miembros de la institución.

En ese sentido, tenemos que el artículo 35 de la ya citada Ley No.10 de 16 de marzo de 2010, clasifica los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la siguiente manera:

“Artículo 35. Los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá se clasificarán en miembros activos y no activos.

Los miembros activos serán remunerados, no remunerados y administrativos.

Los miembros activos remunerados serán las siguientes unidades: guardia permanente, comunicación o control de radio, seguridad

y prevención de incendio, investigación de incendio, servicio de atención médica pre hospitalaria de emergencia y rescate y los administrativos que se acojan a la Carrera Bomberil. Quienes no se acojan a la Carrera Bomberil se registrarán por la Ley de Carrera Administrativa.

Los miembros activos remunerados no podrán pertenecer a ningún partido político.

Los miembros activos no remunerados no podrán pertenecer a ningún partido político.

Los miembros activos no remunerados serán voluntarios y profesionales.

Los administrativos serán los servidores públicos que se desempeñan como asesores, secretarías, mensajeros, trabajadores manuales, conductores, técnicos, auxiliares y profesionales, quienes serán nombrados por su capacidad técnica, administrativa o profesional y perciben un salario por sus servicios. Estos podrán incorporarse a la Carrera Bomberil, en cuyo caso gozarán de todos los derechos de los miembros activos remunerados, incluyendo las jubilaciones especiales, podrán utilizar uniforme de bombero y sus rangos tendrán alcance nacional. Los que no se acojan a la Carrera Bomberil no gozarán de los anteriores derechos.

Los miembros no activos serán los retirados, los que gocen de licencia por incapacidad temporal o permanente por razones de servicio y los que ostenten grados honorarios” (Lo destacado es nuestro).

Del artículo anterior se desprende que, dentro de la estructura organizativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, existen dos tipos de miembros. Vemos:

1. Los miembros activos (remunerados, no remunerados y administrativos).
2. Los miembros no activos (los retirados, los que gocen de licencias temporales o permanentes por razón del servicio y los que ostenten grados honorarios).

En esa misma línea de pensamiento, tenemos que la ut supra Ley No. 10 de 2010, establece que los miembros activos remunerados y los administrativos que laboran en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá de forma permanente serán considerados servidores públicos y percibirán remuneración del Estado. Veamos:

“Artículo 41. Los miembros activos remunerados y los administrativos que laboran en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la república de Panamá de forma permanente serán considerados servidores públicos y percibirán remuneración del Estado”

De ahí que, la doctrina, ha definido servidor público como aquella persona natural que presta sus servicios personales a una entidad estatal, para satisfacer necesidades de la Función Pública, de carácter laboral, y propias de la dependencia oficial, bajo continuidad dependencia y subrogación, en forma permanente, temporal o transitoria, y quien como contraprestación, recibe una remuneración⁴.

⁴ PARRA Gutiérrez, WILLIAM René, Derecho Administrativo Laboral 4° ed., Ediciones Nuevas Jurídicas, Bogotá, 2012, p. 124.

En ese sentido, nuestra constitución Política ha desarrollado el concepto de servidor público de la siguiente manera:

“Artículo 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”.

En esa misma línea de pensamientos el Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, establece lo siguiente:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz de este glosario:

...

44. Servidor Público: *Es la persona nombrada temporal o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciban remuneración del Estado*

...”

En cuanto a este concepto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 17 de agosto de 2012, lo siguiente:

“Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas”.

De todo lo anterior, debe entenderse por servidor público toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, a cambio de una retribución determinada; en otras palabras, es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas, independientemente de la naturaleza de la reacción laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. Entendiendo así que para ser servidor público se debe desempeñar un cargo y el cual debe ser remunerado.

De esta manera, los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, tendrán los siguientes deberes y derechos de acuerdo a lo establecido en la Ley No. 10 de marzo de 2010. Veamos:

“Artículo 58. Los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, están obligados a:

- 1. Cumplir en todo momento los deberes que les imponen la presente Ley y sus reglamentos*
 - 2. Prestar personalmente sus servicios, con la eficiencia requerida para el cumplimiento de las tareas encomendadas, conforme lo determine el reglamento general*
- ...”

“Artículo 59. Los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá tendrán derecho a:

- ...
- 7. Cumplir las funciones inherentes a cada cargo y escalafón*
 - ...
 - 9. recibir los ascensos que les corresponden conforme a las normas establecidas en esta Ley y en su reglamento general.*
 - ...
 - 13. Gozar de su jubilación y de la pensión bomberil para sus beneficiarios, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y el reglamento general*

Esto en concordancia con lo establecido en el Decreto No.113 de 23 de febrero de 2011. Veamos:

“Artículo 126. Todo miembro de la Institución tendrá, independiente de otros, los derechos siguientes:

1. Ejercer las funciones atribuidas a su cargo y jerarquía.

...

19. Gozar de la jubilación en el tiempo que corresponda según la Ley.

...

35. A ascensos a puestos de mayor jerarquía y sueldo mediante comprobación de eficiencia y méritos de acuerdo a las evaluaciones de desempeño, y promociones, al igual que ha traslados de acuerdo a las aspiraciones y oportunidades que se presenten dentro de la institucional

...”

De las normas anteriores, se desprende el deber de los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, de cumplir de manera personal en todo momento con sus obligaciones como servidores públicos, para que a su vez, estos sean retribuidos, entre otras cosas con ascensos a puestos de mayor jerarquía, así como al retiro de sus servicios de la administración pública mediante una jubilación según el tiempo establecido en su Ley.

En ese sentido, el Decreto Ejecutivo No.113 de 2011, define la jubilación de la siguiente manera:

“Artículo 112: Jubilaciones: es la acción de personal a que tiene derecho todo servidor público al retirarse de sus funciones laborales por haber cumplido con el tiempo determinado para la Ley o por enfermedad.

1. *Personal administrativo: se acogerán a según lo establecido por la Ley de la Caja de Seguro Social.*
2. *Los miembros activos remunerados en carrera bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, gozaran de una jubilación con el último salario devengado al completar 25 años de servicios continuos en la institución. El que ingrese con posterioridad a la vigencia de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, gozaran de este beneficio al completar 30 años continuos en la institución”*

De lo anterior, se desprende que la jubilación a la que hace referencia el artículo anterior, es un acto administrativo por medio del cual, los miembros activos remunerados de la carrera bomberil y los servidores públicos, se retiran del servicio público y de todas las funciones inherentes al cargo que ocupaban, por haber cumplido el tiempo determinado por la Ley.

En ese mismo contexto, tenemos que la propia Ley No.10 de 2010, establece la jubilación como unos beneficios para aquellos miembros remunerados. Veamos.

“Artículo 54. Los miembros remunerados en la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá gozarán de jubilación con el último salario devengado al completar veinticinco años de servicios continuos en la Institución.

Quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley gozarán de este beneficio al contemplar treinta años de servicios continuos en la Institución.

A los bomberos voluntarios con más de veinticinco años de servicio se les reconoce un subsidio mensual no menos del costo de la canasta básica familiar al momento de hacerse acreedores a este subsidio, independientemente de que sean empleados públicos o privados”. (Lo destacado es nuestro)

En concordancia con lo anterior, el artículo 52 del Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011, señala lo siguiente:

“Artículo 52. Los miembros remunerados en la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, gozarán de jubilación con el último salario devengado al completar veinticinco años de servicios continuos en la Institución.

Quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, gozarán de este beneficio al completar treinta años de servicios continuos en la Institución.

A los bomberos voluntarios con más de veinticinco años de servicios y un mínimo de 15 barras de asistencia se les reconoce un subsidio mensual no menor del costo de la canasta básica familiar al momento de hacerse acreedores de este subsidio, independientemente que sean empleados públicos o privados”

De ahí que, se entiende que todo miembro remunerado en la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, gozará de los beneficios de la jubilación con el último salario devengado, dando así como finalizada su relación con la administración pública.

En ese sentido, y al encontrarse los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos desvinculados por jubilación de la administración pública, no podrían ser reconocidos con un ascenso al rango superior inmediato; toda vez que no cumplen con las funciones inherentes cargo y los requisitos que la propia ley establece, para obtener dichos ascensos (*comprobación de eficiencia y méritos de acuerdo a las evaluaciones de desempeño y promociones, en atención a lo establecido en la artículo 126 del Decreto Ejecutivo No. 113 de 23 de febrero de 2011*).

Por otro lado, no podemos perder de vista que el citado Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011, establece de manera taxativa, los casos excepcionales en los cuales se otorgaran honores de ascensos. Veamos:

“Artículo 185. En caso de fallecimiento de uno de los jefes, oficiales activos retirados, jubilados u honorarios, clases o bomberos de la institución, se le retribuirá los siguientes honores:

- 1. Resolución de duelo expedida por la Dirección General, la cual debe leerse en los actos de las honras fúnebres.*
- 2. Cuando se trate de comandantes de la institución asistirán a los funerales todas las unidades, guardando luto oficial. Cuatro compañías su fuere Mayor. Tratándose de otros oficiales, clases, y tropas, el Comandante Primer Jefe determinará la representación oficial que asistirá a los funerales.*
- 3. La guardia de Honor estará a cargo de un personal de igual o menor categoría al del fallecido, excepto para el caso del Comandante Primer Jefe, donde el segundo Jefe o la Junta de Oficiales, decretará lo concerniente. Para Clases y Bomberos, el mando estará a cargo de un Clase. El estandarte se llevará enlutado en todo los entierros”*

“Artículo 186. A los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, que encontrase la muerte durante un acto de servicio o calamidad pública, se le retribuirá los honores póstumos correspondiente al grado inmediato superior, excepto en caso plural cuyo tributo corresponderá al de Comandante Primer Jefe.”

De lo anterior, se desprende que la única condición de que un miembro del Benemérito Cuerpo de Bomberos, se le retribuya honores póstumos al grado superior inmediato, es en el caso del fallecimiento del mismo durante el ejercicio de sus funciones; y en el caso de los miembros jubilados, estos serán retribuidos con honores pero sin ascensos.

Por último, cobra relevancia lo establecido en el artículo 34 de la Ley No 38 de 31 de julio de 2000, que señala lo siguiente:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro).

De la normativa transcrita se desprende que, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, *el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita*⁵. De ahí que, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de La República de Panamá, solo podrá realizar el reconocimiento de ascensos al rango superior inmediato, a aquellos miembros que cumplan con los requisitos establecidos en sus leyes y reglamentos.

De todo lo antes expuesto, podemos concluir que, los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos que se retiran de la Administración Público por jubilación, pierden la condición de servidores públicos; y, por lo tanto, no pueden ser beneficiados con un reconocimiento de ascensos al rango superior inmediato de un cargo que no ocupan.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-118-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁵“La finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.