

Panamá, 18 de marzo de 1999.

Licenciado

José Albites Quintero

Jefe de Finanzas del Cuerpo de Bomberos de La Chorrera.

La Chorrera, Provincia de Panamá.

Señor Jefe de Finanzas:

Con mucho gusto, tengo a bien ampliar nuestro criterio, externado en la Consulta N° 339 de 2 de diciembre de 1998, referente al pago del Gasto de Representación del Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de la Chorrera. Sobre este tópico, este Despacho manifestó que dicho pago no es viable, por no encontrarse la categoría de Director de Zona de un Cuerpo de Bomberos, dentro de los servidores públicos con derechos a Gastos de Representación, dentro de la Ley de Presupuesto vigente.

Mediante Nota s/n de 4 de febrero de 1999, manifiesta Usted su disconformidad, con nuestro pronunciamiento, por lo que considera la legalidad del pago de Gasto de Representación, fundamentándose en los siguientes aspectos:

- ¿1. Todos los Cuerpos de Bomberos son Entidades Descentralizadas.
2. Tienen Personería Jurídica.
3. Administran sus recursos independientemente de los sistemas que emplea el Gobierno Central, sujeto a la aprobación de la Contraloría General de la Nación.
4. En los Cuerpos de Bomberos se da un fenómeno orgánico de Mando y autoridad. (Una misma persona ocupa varios cargos)
5. La Ley 21 de 18 de octubre de 1982, en su Capítulo I, artículo 2 crea el Consejo de Zona y la Dirección General¿.

En primera instancia, consideramos pertinente exponer sobre el concepto de centralización y, el de descentralización.

Sobre el particular, el jurista Gustavo Penagos, en su obra Descentralización Administrativa, nos dice:

¿La verdadera descentralización, supone e impone un criterio de división, con el fin de lograr la realización estatal, bien sea para la prestación de los servicios, o para lograr en su plenitud el bien público, tomando en sus conceptos más elementos de seguridad, salubridad e integridad colectiva. Para que haya verdadera descentralización, se requiere que sea ley, que organice el territorio, los servicios, las funciones, o bien la capacidad de los particulares para ofrecer servicios requeridos para la colectividad, tomando las decisiones, cuando lo crean oportuno, con el suficiente auto respaldo económico y legal. La centralización, consiste en un sistema, en el cual se ejerce el poder en forma absoluta y absorbente a través de un solo órgano central de tal manera que exista dependencia absoluta y subordinación jerárquica total. Se caracteriza por la subordinación total de los órganos inferiores a los superiores¿.

Se colige entonces de todo lo antes citado, que la descentralización supone una división con el Gobierno Central, cuya finalidad es lograr que aquel ente cumpla de manera efectiva sus funciones en todo el país, que en el caso particular en estudio, es el de prevenir y combatir incendios, teniendo como base el interés público, no obstante para ser un ente descentralizado es necesario la creación de una Ley que organice su funcionamiento, que es un elemento esencial, que caracteriza un ente administrativo descentralizado.

Respecto a la centralización se observa que se trata de una organización, cuyas funciones y atribuciones están estrictamente centradas en el Gobierno Central, es decir existe una dependencia, no existe una autonomía.

En consecuencia, no compartimos con Usted el criterio planteado sobre la descentralización del Cuerpo de Bomberos de una manera individual, puesto que la intención del legislador al expedir la Ley 21 de 18 de octubre de 1982, que crea la Dirección General y el Consejo de Directores de Zona, del Cuerpo de Bomberos, como entes independientes el uno del otro, fue lo de asegurar un servicio bomberil eficiente en toda la República.

Fundamentando lo anterior, citamos el artículo 7 de la ley in comento que expresa lo siguiente:

¿Artículo 7: Son funciones de la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República, además de las otras señaladas por la Ley y el Reglamento General, las siguientes:

1. Velar por la buena organización, administración y funcionamiento de las instituciones de bomberos.
2. Vetar los Reglamentos Internos de las instituciones si pugnan con la Ley el Reglamento General y los acuerdos del Consejo de Directores.
3. Aprobar el nombramiento del personal subalterno en la oficina de seguridad, previa recomendación del Director de la Zona respectiva.
4. Recibir los Proyectos del Presupuesto que le presenten los Directores de Zonas para presentarlas al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Se observa de manera clara en la norma arriba citada, la inexistencia de independencia entre el Consejo de Directores de Zona y la Dirección General, toda vez que, el buen funcionamiento de las instituciones bomberiles están bajo inspección de la Dirección General, lo mismo que, la aprobación de los reglamentos internos.

Es así entonces que el Consejo de Directores de Zona, no puede tomar decisiones de manera absoluta, dado que es necesario tener en cuenta el contenido del precitado artículo 7.

En lo que se refiere a las Zonas bomberiles o instituciones de bomberos, queremos hacer alusión a la Resolución N°1 de 13 de agosto de 1983, por medio del cual se crea el Reglamento General del Cuerpo de Bomberos de la República, en la que observamos que en la República existen 11 zonas, lo que significa que existen 11 Directores de Zona, a quienes no se da la categoría de Director General.

Es importante a lo anterior, hacer cita del artículo 1 de la Resolución comentada que establece lo siguiente:

¿Artículo N°1: Las instituciones de bomberos de la República establecidas y las que en lo sucesivo establezcan de conformidad con la Ley son instituciones públicas y humanitarias, creadas con el propósito de prevenir y combatir incendios; salvar vidas y propiedades.  
En tal sentido podrán solicitar al Órgano Ejecutivo al reconocimiento de su personería jurídica¿.

De la norma reproducida, se destaca que las instituciones de bomberos, tienen la facultad de solicitar al Ejecutivo el reconocimiento de su personería jurídica, no obstante, aunque se haga la respectiva solicitud, no se le reconoce calidad de un Ente Descentralizado a dichas instituciones, ni se le otorga a los Directores de Zonas la Categoría de Directores Generales, de allí, pues, que los directores de zonas son exclusivamente representantes de su Zona.

Por otra parte, tenemos que el Consejo de Directores de Zona del Cuerpo de Bomberos, no fue creado de manera independiente, y estas organizaciones no cuentan con una ley propia, sólo cuentan con un Reglamento Interno. Sobre este asunto, es oportuno destacar que para la creación de nuevas instituciones bomberiles o para la ampliación de las ya existentes, es necesario la autorización del Director General, (ver artículo 3 de la Ley 21 de 1982), esto último nos demuestra el grado de dependencia de los Directores de Zonas frente al Director General.

Lo antes expuesto, nos eleva a reconocer, nivel jerárquico que tiene el cargo de Director General frente al de un Director de Zona.

En consecuencia, reiteramos lo establecido en la Consulta N°339 de 1998, en el sentido de que no es viable el pago del Gasto de Representación al Director de Zona o al Jefe del Cuerpo de Bomberos de La Chorrera, por no estar contenido esta categoría de funcionario público en la Ley de Presupuesto vigente, ya que dicho instrumento jurídico solo reconoce el pago de gastos de representación al Director General del cuerpo de Bomberos, o sea al Comandante Primer Jefe, quien es el funcionario de mayor jerarquía y mando a nivel nacional.

Esperando haber aclarado sus inquietudes, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/eg/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿