



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de abril de 2024.
C-067-24

Capitán
Gustavo Pérez Morales
Director General de
Autoridad Aeronáutica Civil
Ciudad.

Ref.: Aplicación del Decreto Ejecutivo N°197 de 10 de abril de 2003 a los bomberos aeronáuticos que están próximos a su jubilación. Homologación.

Señor Director General:

Damos respuesta a su Nota No.AAC-NOTA-2024-1275 recibida en este Despacho el 22 de marzo de 2024, mediante la cual eleva esta Procuraduría algunas interrogantes, sobre el derecho a la jubilación de los bomberos aeronáuticos, adscritos al Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de la Autoridad Aeronáutica Civil, específicamente las siguientes:

- “1. *¿Se mantiene vigente el Decreto Ejecutivo N°197 de 10 de abril de 2003?*
2. *¿La aplicación de este Decreto es única y exclusivamente para el listado ahí descrito? ¿O el mismo es extensivo al SEI en la actualidad?”*
3. *De ser positivo, a quién le corresponde el pago de esta obligación?*
4. *¿Qué acciones administrativas y legales debe tomar la AAC para definir el estatus laboral del SSEI (Bomberos aeronáuticos)?*
5. *¿Son actualmente homologables al servicio que presta el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, en cuanto a estructura salarial y jubilación del servicio activo?*
6. *De ser así, ¿cuáles son los mecanismos para este reconocimiento y formalizar dicho estatus?*
7. *¿Cuál es el orden legal vigente que resulta aplicable con relación a los Bomberos Aeronáuticos, ante el vacío de las Leyes 21-22 y 23 de 29 de enero de 2003?”*

Con relación a su primera, segunda y tercera interrogantes, es la opinión de este Despacho que el decreto Ejecutivo N°197 de 10 de abril de 2003, es un acto condición materializado, razón por la cual ha de entenderse que el mismo no se encuentra vigente; 2) Que dicho Decreto Ejecutivo, sólo era aplicable a los funcionarios en él especificados y, por tanto, no puede hacerse extensivo a los bomberos aeronáuticos, adscritos al Departamento de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI) de la Autoridad Aeronáutica Civil. Ahora bien, huelga por lo tanto dar contestación a la interrogante número 3, por estar condicionada a una respuesta afirmativa a las preguntas anteriores.

Sobre su cuarta interrogante, referente a las acciones administrativas y legales que debe tomar la Autoridad Aeronáutica Civil, para definir el estatus laboral de los bomberos aeronáuticos, habida cuenta que en la actualidad los bomberos aeronáuticos adscritos a la Autoridad Aeronáutica Civil, no cuentan con un marco jurídico que defina sus *derechos, beneficios, protecciones y jubilación*, somos del criterio que ante este vacío legal, la Autoridad Aeronáutica Civil, en su condición de patrono, deberá realizar las gestiones pertinentes ante el Órgano Ejecutivo, a fin de incitar las iniciativas legislativas y/o gestiones administrativas, que resulten idóneas para *instrumentar jurídicamente* estos aspectos.

En respuesta a su quinta y sexta interrogantes es nuestra opinión que, las normas legales que regulan la estructura salarial y jubilación de los miembros de la guardia permanente del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá no le son aplicables a los bomberos aeronáuticos adscritos a la Autoridad Aeronáutica Civil, toda vez la Ley N°10 de 2010, orgánica de dicha institución bomberil, no contempla norma jurídica alguna que así lo disponga.

Por último, en cuanto su séptima pregunta, sobre la normativa aplicable a los bomberos aeronáuticos en materia de estructura salarial y jubilaciones, somos del criterio que, mientras subsista la ausencia de normas especiales que les sean aplicables de modo específico, éstos han de regirse por las normas generales aplicables a los servidores públicos en general, contenidas en el Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, cuyo artículo 5 dispone que la misma es de aplicación supletoria en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

El articulado del Decreto Ejecutivo N°197 de 10 de abril de 2003, "Por el cual se concede el derecho de Jubilación Especial al Personal del Departamento de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI) de la Dirección Aeronáutica Civil, actualmente Autoridad Aeronáutica Civil (AAC)", publicado en la Gaceta Oficial N°24,781 de 14 de abril de 2003, decreta lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Pasar al estado de Jubilación del servicio activo, después de cumplir veinticinco (25) años de servicios consecutivos, con el último sueldo devengado, al siguiente personal:

NOMBRE	RANGO	POSICIÓN	CEDULA
SAUL GONZALES	SUB-TENIENTE	6230	7-69-953
LEANDRO PINTO	SARGENTO 2do.	6240	8-408-141
FERNANDO ZAMBRANO	CAPITAN	4110	8-159-925
MANUEL DE JESÚS RODRÍGUEZ	SARGENTO	7022	8-175-33

RAFAEL GARCERAN	CABO 2do.	6242	8-187-770
ENRIQUE VÁSQUEZ	SARGENTO 2do.	6232	8-294-237
DAMASO GALVEZ	TENIENTE	4113	5-11-289
ERNESTO RIVERA	SARGENTO 1ero.	8382	9-141-87

ARTÍCULO SEGUNDO: La Autoridad Aeronáutica Civil (AAC), efectuará los trámites administrativos pertinentes para el pago de esta(sic) jubilaciones y asignaciones.

ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos de ejecución del pago correspondiente a las jubilaciones especiales contenidas en el presente decreto, los mismos se harán efectivos a partir de la fecha de cese de labores.

ARTÍCULO CUARTO: Para hacer frente a estos desembolsos, la Autoridad Aeronáutica Civil cuenta con la Partida Presupuestaria N°2.38.0.1.001.02.01.609 del año fiscal del 2003.

Dado en la Ciudad de Panamá, a los diez (10) días del mes de abril del año dos mil tres (2003)."

Como es posible advertir, el Decreto Ejecutivo N°197 de 10 de abril de 2003, dictado por la Presidenta de la República y el Ministro de Gobierno y Justicia, contempla disposiciones, que se circunscriben al **reconocimiento de un derecho** fundamental (el derecho a la jubilación), en conformidad con los **requisitos y en las condiciones** que señala la Ley¹, a un **grupo individualizado de funcionarios** del Departamento de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI) de la Autoridad Aeronáutica Civil (bomberos aeronáuticos); e igualmente, establece la **entidad a la cual correspondía gestionar los pagos** y la **partida presupuestaria** con cargo a la cual éstos debían realizarse.

En sentencia de ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022), proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dicho alto tribunal de justicia señaló lo siguiente, sobre la naturaleza y alcance de los actos administrativos:

¹ De conformidad con el numeral 1 del artículo 99 de la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, "Orgánica de la Policía Nacional", aplicable a **los miembros permanentes del otrora Cuerpo de Bomberos de Panamá**, por remisión de los artículos 21 y 22 de la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997, "Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas", éstos tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública; siendo así que el numeral 1 del artículo 99 de la referida Ley N°18 establece que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

"Artículo 99. Los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

1. **Haber cumplido 25 años de servicio consecutivos** o 30 años de servicio no continuos prestados dentro de la institución.

La jubilación conlleva el **derecho a percibir la suma correspondiente al último sueldo devengado.** (...)" (Resaltado del Despacho)

“Al punto, surge la necesidad de desarrollar doctrinalmente lo concerniente a la Naturaleza de los Actos Administrativos, y como parte de ellos, el Acto Condición. En este sentido, señala el distinguido jurista colombiano Libardo Rodríguez que existen distintos criterios que llevan a determinar la naturaleza de los Actos dictados por las diferentes autoridades. Uno de estos es el material, planteado por León Duguit y la escuela de Burdeos.

De acuerdo con este criterio, los Actos y las funciones se clasifican según su naturaleza interna, en otras palabras, según el contenido del Acto en cuanto a su carácter, ya sea General o Individual.

Según este punto de vista, existen dos (2) clases de situaciones jurídicas.
1. Las situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias, cuyo contenido es igual para todos los individuos titulares de ellas; y 2. Las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, cuyo contenido es fijado de forma individualizada, para una persona determinada, y varía de un titular a otro.

A su vez esta teoría establece que en relación con las situaciones jurídicas anterior(sic) citadas, se presentan tres (3) clases de Actos jurídicos: **a. Actos Regla, que crean, modifican o suprimen situaciones generales e impersonales; b. Actos Subjetivos, que crean modifican o suprimen situaciones jurídicas individuales o subjetivas; y, c. Actos Condición, que se ubica en un punto intermedio entre los dos anteriores, pues ‘... hacen posible que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no lo alcanzaba’.**(1)

Por su parte, el Doctor Gustavo Penagos, incluye en su obra El Acto Administrativo, un capítulo denominado el Acto Condición, donde desarrolla doctrinal y jurisprudencialmente todo lo concerniente a su formación, perfeccionamiento, aplicación, clasificación y efectos; y en ese contexto cita al profesor Enrique Sayagués Laso, quien se refiere al tema de la siguiente manera:

‘los actos-condición, es decir, los que tienen por objeto colocar a una persona en una situación jurídica general preexistente. La situación jurídica general existe desde antes y con prescindencia del acto-condición, pero éste la hace aplicable al interesado. La designación de los funcionarios públicos es un acto condición típico. El régimen legal y reglamentario que regula la función pública está ya creado unilateralmente por la administración; la designación solamente incorpora al interesado a la función pública, con lo cual automáticamente, aquel régimen lo comprende en todas sus partes.’

Sobre lo expuesto, contrario al punto de vista del recurrente, observa el Tribunal de Alzada que el Acto Administrativo impugnado si es un Acto susceptible de ser demandado mediante una Acción Contencioso Administrativa de Nulidad, toda vez que nos encontramos ante un Acto Condición que ubica a (...) -persona determinada- en una situación general ya creada por una Ley o Reglamento...'. (Sentencia de 22 de febrero de 2021, Caso: Dr. José Lis(sic) Romero c/Ministerio de Seguridad Pública).”²

(Énfasis suplido)

A juicio de este Despacho y en consonancia con el criterio jurisprudencial antes citado, el Decreto Ejecutivo N°197 de 2003, al cual se refiere su primera, segunda y tercera interrogantes, reviste el carácter de “acto condición”, en tanto hace posible que los funcionarios en él especificados queden amparados, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, por las disposiciones especiales en él establecidas, en concordancia con la normativa legal y reglamentaria que regula el acceso a la jubilación especial de los miembros de la Policía Nacional (el numeral 1 del artículo 99 de la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, “Orgánica de la Policía Nacional”); normas éstas que fueron aplicables a los miembros permanentes del otrora Cuerpo de Bomberos de Panamá, por remisión de los artículos 21 y 22 de la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997 “Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas”.

Con fundamento en el Decreto Ejecutivo N°197, el cual está revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, los bomberos aeronáuticos cuyos datos personales (nombre, rango, posición y número de cédula) se individualizan en su artículo 1, pudieron ser y en efecto *fueron jubilados por la Autoridad Aeronáutica Civil*, luego de haber cumplido 25 años de servicio consecutivos dentro de la institución, con el último sueldo devengado, previo el agotamiento del trámite administrativo correspondiente, siendo así que con ello se produjo la *consumación o materialización plena los efectos del aludido acto administrativo*.

En consecuencia, este Despacho opina en respuesta a su primera, segunda y tercera interrogantes que: 1) El Decreto Ejecutivo N°197 de 10 de abril de 2003 es un **acto condición materializado**, el cual hizo posible en su momento, que los bomberos aeronáuticos señalados en el listado contemplado en su artículo 1, pudieran ser, como en efecto lo fueron, *jubilados por la Autoridad Aeronáutica Civil*, luego de haber cumplido 25 años de servicio consecutivos dentro de la institución, con el último sueldo devengado; ello de acuerdo con lo dispuesto en dicho Decreto Ejecutivo, en concordancia con la normativa legal y reglamentaria que regula el acceso a la jubilación especial de los miembros de la Policía Nacional. De allí que deba entenderse que el Decreto Ejecutivo N°197 de 10 de abril de 2003 no se encuentra vigente; 2) Que dicho Decreto Ejecutivo sólo era aplicable los funcionarios en él especificados y, por tanto, no puede hacerse extensivo a los bomberos aeronáuticos adscritos al Departamento de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI) de la Autoridad Aeronáutica Civil. Huelga por lo tanto dar contestación a la interrogante número 3, por estar condicionada a una respuesta afirmativa a las preguntas anteriores.

² Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Doctor José Luis Romero González, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N°120-1 de 4 de mayo de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual se asciende a OMAR DEL CID CASTILLO, al rango de Mayor de la Policía Nacional.


Sobre su cuarta interrogante, referente a las acciones administrativas y legales que debe tomar la Autoridad Aeronáutica Civil para definir el estatus laboral de los bomberos aeronáuticos, quienes en la actualidad no cuentan con un marco jurídico que defina sus *derechos, beneficios, protecciones y jubilación*; somos del criterio que ante este vacío legal, la Autoridad Aeronáutica Civil, en su condición de patrono, deberá realizar las gestiones pertinentes ante el Órgano Ejecutivo a fin de incitar las iniciativas legislativas y/o gestiones administrativas que resulten idóneas para *instrumentar jurídicamente* estos aspectos. En tal sentido, sería recomendable que el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil proponga las adiciones o modificaciones correspondientes a nivel de la Ley N°8 de 1997 "Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas"; la Ley N°10 de 2010, orgánica del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá y/o la Ley N°22 de 2003, Orgánica de la Autoridad Aeronáutica Civil.

En cuanto a su quinta y sexta interrogantes es nuestra opinión que, las normas legales que regulan la estructura salarial y jubilación de los miembros de la guardia permanente del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá no le son aplicables a los bomberos aeronáuticos adscritos a la Autoridad Aeronáutica Civil, toda vez la Ley N°10 de 2010, orgánica de dicha institución bomberil no contempla norma jurídica alguna que así lo disponga.

En lo concerniente a su séptima pregunta, sobre la normativa aplicable a los bomberos aeronáuticos en materia de estructura salarial y jubilaciones, somos del criterio que, mientras subsista la ausencia de normas especiales que les sean aplicables de modo específico, éstos han de regirse por las normas generales aplicables a los servidores públicos en general, contenidas en el Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, cuyo artículo 5 dispone que la misma es de aplicación supletoria en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-053-24