



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de febrero de 2017
C-16-17

Coronel
Jaime E. Villar Vargas
Director General
Benemérito Cuerpo de Bomberos
De la República de Panamá
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta a la Nota No. DG-DNAL-BCBRP-017-17, fechada 10 de enero de 2017, recibida en este Despacho el 16 de enero de 2017, mediante el cual nos solicita emitamos opinión con respecto a la viabilidad de que los funcionarios jubilados del Cuerpo de Bomberos, una vez cumplan la edad requerida por Ley para aplicar a la pensión conocida como retiro por vejez de la Caja de Seguro Social, deban pasar a dicha entidad, a fin de que sea esta quien se haga cargo del pago de la pensión de retiro por vejez a estos funcionarios.

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que **no es viable que los funcionarios jubilados del Cuerpo de Bomberos, deban cambiar su estatus y acogerse a la pensión conocida como retiro por vejez de la Caja de Seguro Social al cumplir la edad requerida por Ley para obtenerla, toda vez que dichos funcionarios se encuentran amparados legalmente por el beneficio de jubilación especial**, razón por la cual, la carga del financiamiento de las jubilaciones especiales de los funcionarios jubilados del Cuerpo de Bomberos de Panamá, le corresponde al Estado, por tanto, el Cuerpo de Bomberos, en su calidad de patrono laboral de dichos funcionarios y representante del Estado ante los mismos, es quien debe hacer las diligencias pertinentes, para efectos de proveer los fondos en el presupuesto que permitan la realización de estos pagos.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, a fin de tener una mayor comprensión del tema objeto de la consulta, consideramos oportuno traer a colación, a título de referencia, lo dispuesto en el antiguo Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, creado mediante Ley No. 15 de 31 de marzo de 1975, reglamentada por la Ley 16 de 31 de marzo de ese mismo año.

El artículo 31 de dicha ley, entre otras cosas, señaló:

Artículo 31. Se crea un Fondo Complementario de Prestaciones Sociales obligatorio para todos los servidores públicos.

(...)

Las jubilaciones de los servidores públicos protegidos por leyes especiales que se concedan a partir de la vigencia de esta Ley, serán pagadas con cargo al Fondo Complementario.

Los servidores públicos que al momento de entrar en vigor la presente Ley, estén protegidos por leyes especiales, podrán optar entre acogerse a los beneficios de jubilaciones en las condiciones y monto establecidos en las leyes especiales respectivas, o acogerse a los beneficios que tiene el Fondo para los servidores públicos que no están protegidos por leyes especiales, siempre que, en este último caso, reúnan las condiciones y requisitos establecidos para esto. (El subrayado y resaltado es nuestro).

Como se aprecia, el artículo 31 *ut supra* citado fue determinante al preceptuar que las jubilaciones de los servidores públicos protegidos por leyes especiales que se concedieran a partir de la vigencia de dicha ley, serían pagadas con cargo al fondo complementario; de igual forma, esta ley les otorgaba la facultad a dichos servidores de poder optar entre acogerse a los beneficios de jubilaciones en las condiciones y monto establecidos en las leyes especiales respectivas, o acogerse a los beneficios que poseía el Fondo para los servidores públicos que no estaban protegidos por leyes especiales, siempre y cuando reunieran los requisitos para el último supuesto.

Ahora bien, dicho escenario cambió con la entrada en vigencia de la Ley No. 8 de 6 de febrero de 1997, "Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos", toda vez que el Fondo Complementario dejó de existir, pues el artículo 23 de este instrumento legal, derogó el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 que creó el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, y la Ley 16 de 1975 que la desarrolla, al disponer expresamente lo siguiente:

"Artículo 23. Esta Ley deroga el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975, así como toda disposición que le sea contraria;...".

El Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), se crea con un sentido parecido al Fondo Complementario, al otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez, que se concedan a los servidores públicos de acuerdo a la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social. Es un régimen de aplicación general para los funcionarios, no obstante, se encuentran excluidos del mismo, entre otros, los Miembros Permanentes del Cuerpo de Bomberos. Así, el artículo 21 de la Ley 8 del 6 de febrero de 1997 dispuso lo siguiente:

"Artículo 21. El SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, con exclusión de los miembros de la Fuerza Pública, quienes se regirán por lo que, al respecto, disponga su ley orgánica, y los casos contemplados por el artículo 22 de esta Ley.

Igualmente, se excluye a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes, tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública." (El resaltado y subrayado es nuestro).

Tal como queda expuesto, al no estar afiliados los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos al Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), los beneficios de las prestaciones relacionadas con las contingencias de la vejez o la invalidez se regirán por un sistema de jubilación igual al de la Fuerza Pública.

Sobre el particular, la Ley N° 48 de 31 de enero de 1963, "Sobre Instituciones Bomberiles, Oficinas de Seguridad y Sistemas de Alarmas", aplicable a los funcionarios del Cuerpo de Bomberos jubilados por los cuales se realiza la presente consulta (tal como se desprende de la misma), establece que los miembros permanentes de este ente tendrán derecho a jubilarse con el sueldo íntegro que devengaban. El texto expreso del artículo 34 de dicha ley, es del siguiente tenor:

"Artículo 34. Los miembros de la Guardia Permanente de la Institución de Bomberos de la República, Sistema de Alarmas, Oficinas de Seguridad, Bomberos de Aeronáutica Civil y Bomberos portuarios, que hayan prestado servicio activo durante veinticinco (25) años, así como los que tengan que retirarse por enfermedad adquirida o por lesiones sufridas en el servicio, que los incapacite permanentemente, tendrán derecho a ser jubilados con el sueldo íntegro que devengaban en la institución al adquirir el derecho."
(Conforme fue reformado por el artículo 12 de la Ley 21 de 18 de octubre de 1982).

En concordancia con lo dispuesto en la disposición transcrita, el artículo 22 de la Ley No. 8 del 6 de febrero de 1997, consigna al Estado la obligación de sufragar el costo de régimen especial de jubilación de los Miembros Permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá. El artículo en referencia dice así:

"Artículo 22. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo dispuesto en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros del Cuerpo de Bomberos.
(...) " (El resaltado y subrayado es nuestro).

Al respecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 24 de abril de 2007, señaló:

“...el artículo 22 de la Ley No. 8 del 6 de febrero de 1997, establece de manera excepcional la obligación del Estado de sufragar el costo de régimen especial de jubilación de los Miembros Permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá”.

Así mismo, esta Procuraduría al tratar, en consultas anteriores, sobre el tema de jubilación especial de los miembros de la fuerza pública, manifestó:

“De acuerdo con lo que dispone el artículo 22 de la Ley 8 de 1997, a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley, el Estado sufraga el costo de las jubilaciones especiales de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.”¹

...

“El punto en cuestión, radica en que los artículos 21 y 22 de la Ley 8 de 1997, si bien señalan que el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo... el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública, es decir, que el costo de estos funcionarios lo asumirá el Estado; no obstante, la norma in comento no señala cómo se sufragará el pago ni quién asumirá el trámite de las jubilaciones que se produzcan después del 31 de diciembre de 1999.

Sin embargo, somos del criterio que el patrono para estos efectos el Servicio Marítimo Nacional deberá hacer las correspondientes gestiones ante el Órgano Ejecutivo, a efectos de que se dispongan las partidas o transferencias correspondientes para asumir el pago de las jubilaciones de los miembros de la Fuerza Pública que se produzcan de enero del 2000 en adelante...²

Finalmente, respecto a lo señalado por el consultante, sobre la carga presupuestaria que supone para la Institución asumir el costo de las jubilaciones de los funcionarios acogidos a las mismas, esta Procuraduría considera que la limitación económica no es eximente de responsabilidad al Cuerpo de Bomberos de reconocer el derecho de jubilación especial a sus funcionarios cuando éstos cumplen con los presupuestos establecidos en la Ley para este propósito, y cumplir con las obligaciones consignadas en la Ley.

¹ Consulta C-No. 48, de 21 de junio de 2008, absuelta al Cuerpo de Bomberos de Panamá.

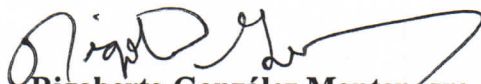
² Consulta C-221-00, 3 de octubre de 2000, absuelta al Servicio Marítimo Nacional.

En igual forma se ha pronunciado nuestra Máxima Corporación de Justicia, para lo cual nos permitimos citar sentencia de 18 de diciembre de 2000, mediante la cual la Sala Tercera se refirió a este punto, en los siguientes términos:

"Considera la Sala que esta limitación económica no puede afectar el derecho de los demandantes a que se les emita el acto administrativo que les concede el derecho a retirarse de sus labores percibiendo una jubilación conforme a la ley."

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que no es viable que los funcionarios jubilados del Cuerpo de Bomberos, deban cambiar su estatus y acogerse a la pensión conocida como retiro por vejez de la Caja de Seguro Social al cumplir la edad requerida por Ley para obtenerla, toda vez que dichos funcionarios se encuentran amparados legalmente por el beneficio de jubilación especial, razón por la cual, la carga del financiamiento de las jubilaciones especiales de los funcionarios jubilados del Cuerpo de Bomberos de Panamá, le corresponde al Estado, por tanto, el Cuerpo de Bomberos, en su calidad de patrono laboral de dichos funcionarios y representante del Estado ante los mismos, es quien debe hacer las diligencias pertinentes, para efectos de proveer los fondos en el presupuesto que permitan la realización de estos pagos.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ au

