



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de marzo de 2024.
C-048-24

Coronel
Ernesto De León Echevers
Director General Encargado
Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá
Ciudad.

Ref.: Viabilidad jurídica de que los ex funcionarios acogidos a una jubilación especial, una vez alcancen la edad regular de jubilación, accedan a una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, de modo tal que el Estado solamente tenga que pagarles el 40% restante.

Señor Director:

Damos respuesta a su Nota No.DG-BCBRP-0206-2024 de 23 de febrero de 2024, recibida en este Despacho el 28 del mismo mes y año, mediante la cual consulta a esta Procuraduría “(...) *si el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, está en la obligación legal de sufragar las Jubilaciones(sic) especiales de los ex funcionarios que laboraron operativamente por 25 años continuos que estaban antes de la vigencia de la ley 10 de 16 de marzo de 2010 y treinta (30) años los que ingresaron posterior a la vigencia de la mencionada exerta(sic) legal, una vez hayan cumpla(sic) con la edad que establece la ley para su retiro, es decir, sesenta y dos (62) años los hombre(sic) y cincuenta y siete años las mujeres (57) y si existe algún instrumento jurídico que obligue a estas personas una vez hayan alcanzado su edad de jubilación, puedan realizar el trámite correspondiente ante la Caja de Seguro Social, para que el Estado (tesoro nacional) le sufraga(sic) el cuarenta por ciento (40%) restante de sus jubilaciones.*”

Respecto a su interrogante, es la opinión de este Despacho que **el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá tiene la obligación legal de asumir la carga presupuestaria que supone el reconocimiento y pago de las jubilaciones especiales de los ex funcionarios de dicha institución bomberil**, que cumplan con los presupuestos legales que para tales efectos prescribe el ordenamiento positivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley N°8 de 1997. Cabe agregar que, **estos funcionarios no podrían ser obligados a acogerse a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, ni podría el Estado (tesoro nacional o la entidad a su cargo), eximirse de la obligación de asumir el 100% de esta prestación laboral**, toda vez que según se infiere del propio texto del artículo 54 de la Ley N°10 de 2010, acogerse a la jubilación especial es potestativo del beneficiario, no así una obligación de éste, ni mucho menos, una prerrogativa o facultad unilateral de la entidad pública en la cual labora.

Es importante en primera instancia 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.

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, resulta pertinente referirnos brevemente a los antecedentes normativos del artículo 54 de la Ley N°10 de 16 de marzo de 2010, “Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá”; disposición legal que establece y regula el derecho de los miembros remunerados de la Carrera Bomberil, a jubilarse con el último salario devengado, al completar veinticinco años de servicios continuos en la Institución; o, al completar treinta años de servicios continuos, si hubieren ingresado con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada Ley. En el sentido anotado es preciso destacar los siguientes hitos normativos:

- La **Ley N°48 de 31 de enero de 1963** “Sobre Instituciones Bomberiles, Oficinas de Seguridad y Sistemas de Alarmas”, aplicable a algunos ex miembros del Cuerpo de Bomberos jubilados, cuyo artículo 34 concedía a los miembros permanentes de dicha entidad el derecho a jubilarse con el sueldo íntegro de devengaban en la institución al adquirir tal beneficio.
- **Ley N°15 de 31 de marzo de 1975**, que crea el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, reglamentada por la Ley N°16 de 31 de marzo de ese mismo año. El artículo 31 de la referida ley preceptuaba, entre otros aspectos, 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 Prestaciones Sociales. Del mismo modo, otorgaba a estos funcionarios el derecho a optar entre acogerse a la jubilación en las condiciones y monto establecidos en las leyes especiales respectivas o acogerse a los beneficios que ofrecía el Fondo, para los servidores públicos no protegidos por leyes especiales, siempre y cuando reunieran los requisitos señalados en la antedicha ley.
- 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”, la cual deroga la normativa que daba sustento jurídico al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales y con ello a las jubilaciones especiales (Cfr., art. 23), estableciendo en su lugar el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), el cual otorga 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 de Seguro Social.

Este sistema, el cual es de aplicación general para todos los servidores públicos, excluye a los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros del Cuerpo de Bomberos (Cfr., artículo 21). **De conformidad con el artículo 22 de la mencionada Ley N°8 de 1997, corresponde al Estado sufragar el costo de la jubilación especial de los Miembros Permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.**

A continuación, nos permitimos citar la normativa legal correspondiente:

“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 el Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.” (Resaltado del Despacho)

“**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. (...).” (Resaltado del Despacho)

“**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.”

- La Ley N°10 de 10 de marzo de 2010, que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, como entidad de interés público y social, sin fines de lucro, de servicio humanitario, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional.

De conformidad con el artículo 35 de la mencionada Ley N°10 de 2010, los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá pueden ser *activos remunerados*, *activos no remunerados* o *administrativos*. Dicha norma jurídica precisa además, que **los miembros activos remunerados podrán acogerse a la Carrera Bomberil e igualmente podrán hacerlo los administrativos; supuesto en el cual, gozarán de todos los derechos de los miembros activos remunerados, incluyendo las jubilaciones especiales.** La norma legal en comento expresa lo siguiente:

“**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 prehospitalaria de emergencia y rescate y los administrativos que se acojan a la Carrera Bomberil. Quienes no se acojan a la Carrera Bomberil se regirán por la Ley de Carrera Administrativa.

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

Los administrativos serán los servidores públicos que se desempeñen 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.

Éstos 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.” (Resaltado y subraya del Despacho)

Por su parte, el artículo 54 de la Ley N°10 de 2010 reconoce el derecho a la jubilación especial de los miembros de la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, en los términos siguientes:

“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 completar treinta años de servicios continuos en la Institución.

A los bomberos voluntarios con más de veinticinco años de servicios se les reconoce un subsidio mensual no menor del costo de la canasta básica familiar al momento de hacerse acreedores a este subsidio, independientemente de que sean empleados públicos o privados.” (Resaltado y cursiva del Despacho)

De la normativa citada se desprende que los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, para poder acceder al beneficio de la Jubilación Especial, deben cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser miembro activo remunerado o administrativo, acogido a la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.
2. Contar con 25 años de servicios continuos, de haber ingresado al servicio de la institución antes de la entrada en vigencia de la Ley N°10 de 2010; o
3. Contar con treinta (30) años de servicios continuos, en el supuesto de que su ingreso se hubiere producido con posterioridad a la entrada en vigor de la aludida excerta legal.

También es posible inferir del texto del artículo 54, ut supra citado, que la jubilación especial es un *derecho* que asiste a los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá que se enmarquen en los supuestos de hecho antes señalados y, por tanto, tengan derecho a *solicitar* su reconocimiento y pago. Ello es así, toda vez que la palabra “gozarán”, contenida en el primer y segundo párrafo de la misma, implica, según su sentido natural y obvio, que acogerse a la jubilación especial es potestativo del beneficiario, no así una obligación de éste, ni mucho menos, una prerrogativa o facultad unilateral de la entidad pública en la cual labora.

En tal sentido se pronunció este Despacho mediante la nota C-097-23, en la cual se hace alusión al criterio jurisprudencial que ante situaciones similares sostuvo la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias de 19 de mayo de 2015 y 11 de marzo de 2019, conforme al cual, *el beneficio de la jubilación especial opera a solicitud del interesado*, previo el cumplimiento de los presupuestos legales contenidos en la legislación vigente y no como facultad unilateral de la entidad pública para retirar o separar al funcionario de su cargo.

De lo hasta aquí anotado se desprende, en respuesta a la interrogante planteada que, **el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá tiene la obligación legal de sufragar la carga presupuestaria que supone el reconocimiento y pago de las jubilaciones especiales de los ex funcionarios de dicha institución bomberil**, que cumplan con los presupuestos legales que para tales efectos prescribe el ordenamiento positivo, pues así lo dispone el artículo 22 de la mencionada Ley N°8 de 1997. Asimismo se infiere de manera diáfana que **estos funcionarios en modo alguno podrían ser obligados a acogerse a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, ni podría el Estado (tesoro nacional o la entidad a su cargo), eximirse de la obligación de asumir el 100% de esta prestación laboral**, a fin de sufragar únicamente el cuarenta por ciento (40%) de sus jubilaciones, como se señala en su nota.

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-036-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-8223, 502-4300*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**