



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de agosto de 2015.
C-77-15

Su Excelencia
María Luisa Romero
Ministra de Gobierno, encargada
E. S. D.

Señora Ministra:

Tengo a bien dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 1412-OAL-15, a través de la cual consulta a esta Procuraduría, su parecer respecto a las siguientes interrogantes que paso a transcribir:

1. Es o no el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, una entidad autónoma y si no lo fuere qué relación tiene con el Ministerio de Gobierno, tomando en cuenta que el mismo tiene autonomía en sus actuaciones pese a encontrarse adscrito a dicha entidad, tal cual lo establecen la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 y la Ley 19 de 3 de mayo de 2010.
2. Si el Ministerio de Gobierno está facultado para firmar contratos en nombre del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, adicionales a los que establece el numeral 19 del artículo 12 de la Ley 19 de 2010.

Para dar contestación a su primera interrogante, debemos examinar el contenido del artículo 1 de la Ley 10 de 15 de mayo de 2010, que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

“Artículo 1. Se crea 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, financiero y funcional, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia.** Su sede estará en la ciudad de Panamá.”

Previo a la contestación de la interrogante que ocupa nuestra atención, resulta fundamental referirnos brevemente a los conceptos de autonomía administrativa, financiera y funcional, como parte de la norma citada, para después determinar el alcance de la palabra “adscrito”, contenida en dicho precepto legal.

En tal sentido, nos avocaremos al texto único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, la cual en su artículo 2, define la “**autonomía**” como “la potestad de la que gozan determinadas entidades del Estado para regir intereses peculiares de su funcionamiento interior, mediante normas y órganos de gobierno propios...”

Con respecto al concepto “autonomía administrativa”, Diego Younes Moreno, en su obra Curso de Derecho Administrativo, la define como “la capacidad de auto administrarse, gobernarse en forma independiente” y añade que “la mayor o menor amplitud de la autonomía administrativa depende de la norma orgánica que regule el funcionamiento de cada establecimiento público”.

Por su parte, el Diccionario Enciclopédico de Derecho usual de Guillermo Cabanellas ofrece la definición de “autonomía financiera”, considerando la misma como “la libertad económica para regirse, en cuanto a gastos e ingresos, que se concede a las entidades públicas dependientes del estado; ya sea provincias o municipios y asociaciones u organismos.”

Los conceptos antes descritos son característicos de las entidades que integran la denominada “administración descentralizada”, a la que de manera específica, hace referencia el artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, definiéndola como “el conjunto de entidades estatales con personalidad jurídica y autonomía, creadas mediante Ley, para asumir funciones administrativas originalmente asignadas a la administración central”. Con fundamento a este precepto legal, la administración descentralizada está integrada por las entidades autónomas, semiautónomas y las empresas estatales,

En la esfera doctrinal, el jurista Libardo Rodríguez R., en su libro de “Derecho Administrativo” señala que en la centralización, todas las tareas y funciones públicas se realizan en la persona jurídica del Estado (gobierno central); mientras que en la **descentralización**, el otorgamiento de competencias o funciones administrativas se le otorgan a personas públicas diferentes del estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

De la doctrina citada, se desprende que, a pesar que las entidades descentralizadas gozan de autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, aún se mantienen como parte de la organización estatal, razón por la cual las entidades centrales tienen cierta injerencia en las mismas.

En el caso particular del Benemérito Cuerpo de Bomberos, esta injerencia se pone de manifiesto **en el artículo 11 de la Ley 19 de 2010**, que dicta el régimen de organización del Ministerio de Gobierno, puesto que dicha norma incluye al Benemérito Cuerpo de Bomberos entre las instituciones, oficinas y direcciones que conforman lo que se denomina **el nivel operativo de dicho ministerio**.

De acuerdo con el texto único de la Ley 9 de 1994, (artículo 2) dentro de los niveles funcionales de la administración pública, está el **nivel operativo**, es decir, definido este

último concepto por el Diccionario de la Real Academia Española como “dicho de una cosa: Que obra y hace su efecto”, es decir, que está preparado o listo para llevar adelante las actividades en cumplimiento de objetivos establecidos y en coordinación, en este caso con el ministerio.

Lo antes expuesto, nos lleva a la conclusión que la expresión “adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia” inserta en el artículo 1 de la Ley 10 de 15 de mayo de 2010, que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, ha de entenderse en el sentido que esa entidad de servicio humanitario está sujeta, en cuanto toca a la ejecución de sus funciones, a la coordinación del Ministerio de Gobierno, como mecanismo necesario para observar el cumplimiento de las políticas públicas y directrices dictadas por el gobierno central. (Cfr. Consulta C-124-10).

Adicional a ello, debemos destacar que el Benemérito Cuerpo de Bomberos, está ubicado dentro del Nivel Operativo de dicho ministerio, por lo que la ejecución de sus actividades operativas establecidas será coordinada administrativamente con dicha cartera ministerial.

En cuanto a la segunda interrogante, debemos destacar que el numeral 19 del artículo 12 de la referida Ley 10 de 2010, según fue modificado por el artículo 2 de la Ley 124 de 31 de diciembre de 2013, establece, dentro de las atribuciones del Patronato, la de **autorizar al presidente del Patronato (es decir, al Ministro de Gobierno) a gestionar y suscribir contratos de préstamos** con sus respectivas garantías únicamente para la compra y mantenimiento de equipos que se usan en las operaciones de los bomberos destinados a combatir y controlar incendios, como vehículos de extinción de incendios, helicópteros para combatir incendios, vehículos de trabajo, ambulancias, combustible, lubricantes, repuestos y suministros para el equipo de prevención y extinción de incendios, uniformes y similares empleados en la atención de emergencias.

Igualmente, el numeral 5 del artículo 12 de la citada Ley 10 de 2010, dispone que dentro de las atribuciones del Patronato está la de **aprobar los actos o contratos que celebre la Dirección General por sumas mayores a ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00), con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones.**


En consecuencia, podemos concluir que, además del numeral 19 del artículo 12 de la Ley 10 de 2010, modificado por la Ley 124 de 2013, el Patronato del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, el cual es presidido por el Ministro de Gobierno, conforme al numeral 5 del citado artículo 12 de la Ley 10 de 2010, **tiene la atribución de aprobar los actos o contratos que celebre la Dirección General por sumas mayores a ciento cincuenta mil balboas (B/.150.000.00), con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones.**

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española el concepto “aprobar” implica “calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien”; es decir, que para que dichos actos o contratos **que celebre la Dirección General del Benemérito Cuerpo de Bomberos por sumas mayores a ciento cincuenta mil balboas (B/.150.000.00)**, se perfeccionen, es requisito fundamental contar con la aprobación del Patronato.

No obstante, distinta es la situación jurídica que se plantea en el numeral 11 del artículo 16 de la Ley 10 de 2010, que establece dentro de las funciones del Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos, aprobar los actos o contratos cuya cuantía no sobrepase los ciento cincuenta mil balboas (B/.150.000.00), de conformidad con la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamentación.

Aprovecho la oportunidad, en esta ocasión para reiterarle los sentimientos de mi estima y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

