



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 04 de julio de 2023  
Nota C-097-23

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

**Ref.: Alcance del artículo 54 de la Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010.**

Señor Director General, Encargado:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota DG-BCBRP-2131-2023, presentada en este Despacho el 22 de junio de 2023.

I. Lo consultado:

*“...alcance del artículo 54 de la Ley 10 del 16 de marzo de 2010, que contempla el derecho a jubilación especial una vez culminado los veinticinco (25) años de servicios continuos en la Institución y quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley gozarán de este beneficio al completar treinta (30) años de servicios continuos en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.*

*Nuestra interrogante guardan relación sobre el alcance de ese derecho al personal que ocupa cargos operativos en diferentes Zonas Regionales.”*

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Respecto a lo consultado, debemos indicar que el artículo 54 de la Ley No.10 del 16 de marzo de 2010, reconoce el derecho a la **Jubilación Especial** para los miembros pertenecientes a la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

En ese mismo orden de ideas, gozarán de ese beneficio, aquellos miembros remunerados de la Carrera Bomberil al completar veinticinco (25) y treinta (30) años de servicios continuos en la Institución, con la distinción que, el último supuesto, es aplicable a aquellos que ingresaron a la Carrera Bomberil con posterioridad a la entrada en vigencia de la referida Ley No.10 de 2010.

Como se ha expuesto, la jubilación especial es un derecho adquirido, por prestación de servicio continuo en la Institución, del cual podrá hacer uso el beneficiario del mismo; por consiguiente, no debe entenderse como una facultad unilateral de la entidad pública. Así lo ha desarrollado la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, al referirse a jubilaciones de funcionarios con leyes especiales al indicar que: *“En este sentido la solicitud previa que señala la ley de Policía, debe entenderse como la pretensión o petición por escrito del funcionario de acogerse al derecho a la jubilación, una vez cumplido con los presupuestos legales contenidos en las legislación vigente, y no como una facultad unilateral de la entidad pública para retirar a los funcionarios que cumplan con los requisitos para ser separados indefinidamente de su cargo, mediante la jubilación.”*<sup>1</sup>

Bajo ese concepto, al no estar establecido en la Ley No.10 de 2010 que una vez aquellos miembros activos remunerados que adquieran el derecho a jubilación *“deben retirarse del cargo que ocupan para asumir su jubilación especial”*, somos del criterio jurídico que en atención al principio de estricta legalidad<sup>2</sup>, el artículo 18 constitucional, el artículo 10 del Código Civil<sup>3</sup>, y el sentido literal del artículo 54 de la Ley No.10 de 2010; el reconocimiento del derecho a la jubilación especial no debe entenderse como una facultad unilateral de la entidad pública, para separar indefinidamente de su cargo, mediante la jubilación, a aquellos miembros que cumplen con los requisitos establecidos para tal fin, sino como la adquisición de un beneficio personal, para aquel miembro que haya prestado un servicio continuo a la Institución.

Por consiguiente, debemos indicar que este Despacho no comparte el criterio jurídico expresado en su consulta respecto a que *los miembros activos remunerados, una vez que cumplen con los años de servicios estipulados en dicho artículo, deban retirarse del cargo que ocupan para asumir su jubilación especial*; ya que como fue expuesto, lo que reconoce el artículo 54 de la Ley No. 10 de 2010, es el derecho a una jubilación especial y no un requisito para retirar a un miembro remunerado de la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

III. Nuestro criterio legal lo sustentamos en los siguientes términos:

A. Del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

El Benemérito Cuerpo de Bomberos, se creó mediante Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010, 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.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sentencia de 19 de mayo de 2015. Caso: Javier De León Caicedo c/ Ministerio de Seguridad.

<sup>2</sup> La finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.

<sup>3</sup> “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras...”. Artículo 10 del Código Civil.

<sup>4</sup> Artículo 1 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, como fue modificado por el artículo 1 de la Ley 70 de 24 de noviembre de 2015.

Esta Institución está conformada por dos clases de miembros: activos y no activos, subdividiéndose los activos en activos remunerados, no remunerados y administrativos, tal y como señala el artículo 35 de la Ley No. 10 de 2010, veamos:

“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 registrarán por la Ley de Carrera Administrativa.

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

Los miembros activos no remunerados serán voluntarios y profesionales.

Los administrativos serán los servidores públicos que se desempeñan 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.

Estos 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 del servicio y los que ostenten grados honorarios.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

De la citada norma se colige que, para poder gozar del derecho a una Jubilación Especial, los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos, deben cumplir con ciertos requisitos entre los cuales destacamos:

1. Ser miembro activo remunerado del Benemérito Cuerpo de Bomberos;
2. Acogerse a la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

En ese mismo orden de ideas, el numeral 19 del artículo 126 del Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, reconoce el derecho a “Gozar de la jubilación en el tiempo que le corresponda según la Ley”. Respecto a la jubilación, se hace preciso indicar que en nuestro ordenamiento jurídico existe la jubilación general regulada por la Ley 51 de 2005, y la jubilación especial que corresponde a los servidores públicos que prestan servicios de seguridad pública; a saber: Policía Nacional, Servicio Nacional Aeronaval, Servicio Nacional de Fronteras, Servicio Nacional de Migración y Servicio de Protección Interinstitucional y dentro de las cuales están los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, como materia objeto de su consulta.

B. Del derecho a la Jubilación Especial, para miembros remunerados del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

El derecho a la Jubilación Especial está condicionado a ciertos requisitos anteriormente citados, entre los cuales se agregan los señalados por el artículo 54 de la Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010, veamos:

*“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.  
...”*

El referido artículo, reconoce el derecho a la Jubilación Especial y establece que la misma está condicionada al cumplimiento de veinticinco (25) años de servicio continuos en la Institución<sup>5</sup> y a quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley No. 10 de 2010, gozarán de este beneficio al completar treinta (30) años de servicios continuos también en la Institución.

En conclusión, los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá para poder acceder al beneficio de la Jubilación Especial deben cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

1. Ser miembro activo remunerado del Benemérito Cuerpo de Bomberos;
2. Acogerse a la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bombero;
3. Antes de la entrada en vigencia de la Ley No.10 de 2010, contar con veinticinco (25) años de servicio continuos;
4. Quienes ingresaron con posterioridad de la entrada en vigencia de la referida ley a la carrera Bomberil, poseer treinta (30) años continuos de servicio, contados a partir de su ingreso a la referida carrera.
5. Demás requisitos que pueda señalar la Ley.

Como fue expuesto, la normativa que regula la Jubilación Especial para los miembros activos remunerados del Benemérito Cuerpo de Bomberos, no establece que aquellos a los cuales se les reconozca ese derecho, *deban retirarse del cargo que ocupan para asumir su jubilación*

---

<sup>5</sup> Benemérito Cuerpo de Bombero de la República de Panamá.

*especial*, por lo que, lo que corresponde en derecho es solo el reconocimiento del beneficio, con base al principio de legalidad establecido en el artículo 18 constitucional, el cual señala:

*“ARTICULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”* (Lo subrayado es nuestro)

Por consiguiente, el sentido natural y obvio de la palabra “gozarán” del artículo 54 de la Ley No. 10 de 2010, es el reconocimiento al derecho a la jubilación especial al cumplir con los requisitos exigidos por ley como se expuso, y no como una disposición que alude al retiro del cargo que ocupaba en la Institución, ya que, es potestad del beneficiado acogerse a la Jubilación Especial y no así de la entidad donde labora.

En ese mismo orden de ideas, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral mediante Sentencia de 19 de mayo de 2015, señaló al referirse a jubilaciones de funcionarios con leyes especiales lo siguiente:

*“En este sentido la solicitud previa que señala la ley de Policía, debe entenderse como la pretensión o petición por escrito del funcionario de acogerse al derecho a la jubilación, una vez cumplido con los presupuestos legales contenidos en las legislación vigente, y no como una facultad unilateral de la entidad pública para retirar a los funcionarios que cumplan con los requisitos para ser separados indefinidamente de su cargo, mediante la jubilación.”* (Lo subrayado es nuestro)

Igualmente, mediante Sentencia de 11 de marzo de 2019, señaló:

*“...  
De lo anterior se infiere que el beneficio al derecho a la jubilación por parte de los miembros de la Policía Nacional, después de 20 años de servicio continuos, opera a solicitud del interesado y segundo debe obedecer a ciertas circunstancias que deben estar acreditadas, para que pueda optarse, tales como, disminución de la capacidad psicofísica; incapacidad profesional, o conducta deficiente, o sobrepasar la edad mínima correspondiente a su cargo.”* (Lo subrayado es nuestro)

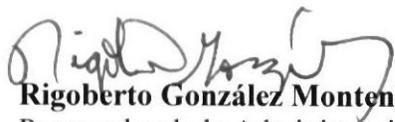
Si bien, los citados fallos se refieren al derecho a la jubilación especial de los miembros de la Policía Nacional, el principio para su reconocimiento es parecido al contenido en la Ley No.10 de 2010, por lo cual, somos del criterio que lo señalado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, es también aplicable para los efectos de las jubilaciones especiales de los miembros del Benemérito Cuerpo de Bombero de la República de Panamá, al hacer referencia a la jubilación especial, la cual es similar para ambas Instituciones, sustentado en el artículo 13 del Código Civil que señala: “Cuando no haya una ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su

*defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana”.*

Por último, debemos indicarle que la Ley No. 40 de 20 de agosto de 2007 “Que deroga las leyes 61 de 1998 y 70 de 2001, sobre retiro por edad de algunos servidores públicos, y dicta otra disposición” como fue modificada por la Ley No. 18 de 18 de febrero de 2008, dispuso que “*Artículo 2. Ninguna institución del Estado podrá exigir la renuncia al cargo de un servidor público como condición previa para acogerse al derecho de jubilación o de pensión de retiro por vejez, ni tampoco la exigirá después de haberse acogido a ese beneficio*”, lo cual ha sido concordante con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia respecto a que es el beneficiario o servidor público quien tiene la potestad o la decisión al momento de cumplir con los requisitos, de acogerse a la jubilación como refiere la Ley No. 40 de 2007, o a la Jubilación Especial, la cual fue abordada en el presente análisis jurídico.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mr  
C-096-23