



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de octubre de 2023
Nota C-141-23

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

Ref.: Alcance de la licencia sin sueldo para efecto del goce de la jubilación especial.

Señor Director General, Encargado:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.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", por la presente se da respuesta a la Nota No.DG-BCBRP-2680-2023 de 13 de septiembre de 2023, recibida en este Despacho el día 21 de septiembre de 2023, mediante la cual consulta lo siguiente:

"Me dirijo a usted, con la finalidad de consultar sobre el alcance, del Artículo 87 de la Ley 10 del 16 de marzo de 2010, que contempla las Licencias sin sueldo, en su numeral 2. Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción dentro del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

Nuestra interrogante guarda relación sobre el alcance de ese derecho al personal que ocupa cargos de libre nombramiento y remoción, que durante sus años de servicios han gozado de Licencia sin sueldo, sobre este caso en particular necesitamos saber si para efecto del goce de jubilación especial, el tiempo que dure la licencia afecta la continuidad laboral."

Al respecto, esta Procuraduría es de la opinión que el tiempo en que un personal de libre y nombramiento y remoción del BCBRP esté en licencia sin sueldo afecta el goce de la jubilación especial contemplada en el artículo 54 de la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010, en el sentido que incide en la acreditación del tiempo de servicio, dado que el período de duración de la licencia sin sueldo no es computable como trabajado dentro del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, según lo estipulado

en el artículo 120 del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, "Por la cual se reglamenta la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa".

Es importante en primera instancia indicarle, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Se sustenta este criterio jurídico en los siguientes términos:

I. Del Principio de Legalidad.

El principio jurídico de legalidad implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

En el ordenamiento interno está contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo 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."

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad.** ..."*

(Lo resaltado es nuestro)

Este principio de derecho público constituye el fundamento en virtud del cual **todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes**; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.**

En adición, debe manifestarse que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 8 de julio de 2009, ha exteriorizado que el principio de legalidad no solo involucra un estricto apego al contenido literal del precepto jurídico, sino que entrevé la posibilidad de atender al sistema jurídico, en interés de la protección de los derechos fundamentales de los administrados, tal cual se razona a continuación:

*“Planteado en nuestro argot cotidiano, lo que se busca con la consideración del **principio de legalidad** es, por una parte, que esencialmente las entidades estatales o de Derecho Público, cumplan sus roles en estricto apego a las disposiciones legales vigentes al tiempo en que se encuentren en la necesidad de proferir un acto, ya sea, administrativo o judicial, pero que si en dado caso no lo hicieren en ese estricto derecho debido, al menos sea **de la manera más ventajosa o menos lesiva posible para el administrado**, siempre que este último hubiere actuado de buena fe y; por la otra, que **al actuarse en calidad de administradores de la cosa pública y de su recurso humano** o como administradores de justicia, **se procure resguardar al máximo posible el derecho que tienen, tanto los funcionarios públicos, como los usuarios del sistema, esto es, a la tutela judicial efectiva de sus derechos.**”*
(Lo resaltado es nuestro)

II. De la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010, “Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá”.

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá está regido por su ley especial, a saber la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010, de la cual a juicio de este Despacho y en atención al caso concretamente consultado, le son aplicables los artículos 54, 59 y 96 de dicha norma jurídica.

“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 ingresan 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 anual 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.”

“Artículo 59. Los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá tendrán derecho a:

...

- 2. Obtener permisos remunerados, así como licencias remuneradas o no remuneradas. Las formas y procedimientos relativos a estas serán establecidos en el reglamento general.”*

“Artículo 96. Todo lo concerniente a la organización interna del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá y a su funcionamiento que no esté regulado por esta Ley será determinado por el reglamento general.”

Por su parte, el reglamento general de la Ley No.10 de 2010 se encuentra en el Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011, que en cuanto al tema consultado señala:

“Artículo 87. Las licencias sin sueldo se concederán para:

- 1. Asumir un cargo de elección popular.*
- 2. Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.*
- 3. Estudiar.*
- 4. Asuntos personales.*

...“

“Artículo 126. Todo miembro de la Institución tendrá, independiente de otros, los derechos siguientes:

...

- 5- Optar por licencias con sueldo, sin sueldo y especiales.*

...

- 19- Gozar de la jubilación en el tiempo que le corresponde según la Ley.*

...”

Como se observa, los artículos citados reconocen la existencia de la jubilación especial y sus requisitos, así como la posibilidad de obtener una licencia sin sueldo; sin embargo, no puntualiza lo pertinente al cálculo de los años de servicio, ni a la incidencia de las licencias sin sueldo sobre los mismos, por lo cual corresponde a esta Procuraduría acudir a la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, en su condición de ley general de la materia, con miras a producir una respuesta jurídica que esclarezca la situación.

III. De la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa".

La Ley de Carrera Administrativa conforma la norma común (lex generalis) de los servidores públicos en lo concerniente a sus derechos y deberes, por lo que interviene supletoriamente al tenor de su artículo 5:

“Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.”

(Lo resaltado es nuestro)

En concordancia con la norma arriba citada, el artículo 120 del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, “Por el cual se reglamenta la Ley No.9 del 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”, prevé el supuesto en cuestión:

“Artículo 120. Los períodos de licencia sin goce de remuneración no son computables como tiempo de servicios en la Administración Pública, para ningún efecto.”
(Lo resaltado es nuestro)

Cabe indicar que, en referencia al cómputo de los períodos de licencia sin sueldo para el pago de la indemnización por destitución y prima de antigüedad, esta Procuraduría respondió a la Procuraduría General de la Nación, en Consulta No.C-010-18 de 16 de febrero de 2018, lo siguiente:

*“... el período en que un servidor del Ministerio Público estuvo de licencia por estar prestando sus servicios en otra institución o por motivos personales, **no se debe tomar en cuenta como tiempo desempeñado en la institución**, porque el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley de Carrera Administrativa, dispone que las licencias sin sueldo no son computables para ningún efecto...”*

Lo anterior permite concluir que la licencia sin sueldo afecta el cumplimiento del tiempo de servicio requerido a los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, para acceder al beneficio de la jubilación especial, al no haber sido efectivamente ejecutado a favor de la entidad.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-141-23