

24 de julio de 1996,

Coronel
Christian V. Arnheiter Jr.
Director General de los
Cuerpos de Bomberos de
la República de Panamá
E. S. D.

Señor Director General:

Con mucho gusto doy respuesta a su muy atenta Nota DG.-72/96, de 18 de junio de 1996, a través de la cual tuvo a bien elevarnos Consulta sobre la procedencia de la creación de la figura de "Presidente" dentro del Consejo de Directores de Zonas de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá.

Indica usted, que sus interrogante obedecen al hecho de "... que los Cuerpos de Bomberos de la República, se rigen por la Dirección General y por el Consejo de Directores de Zonas, que son antes regulados por la Ley 21 de 1982 y por el Reglamento Interno del Consejo de Directores de Zonas..." y dichas normas "... no contemplan ninguna de sus partes el Título de 'Presidente' del Consejo de Directores de Zonas".

Al respecto, permítame expresarle lo siguiente:

Según el texto refundido de la Ley 48, de 31 de enero de 1963, modificada y adicionada por la Ley 70 de 22 de octubre de 1963, el Decreto de Gabinete N.º 148 de 4 de junio de 1970, y por la Ley 21 de 18 de octubre de 1982, las Instituciones de Bomberos son personas jurídicas, fundadas por vecinos del lugar en reunión presidida por la primera autoridad política y conforme a la organización que señala la propia Ley y el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá. En otras palabras, las Instituciones Bomberiles constituyen lo que el artículo 64 de nuestro Código Civil denomina "Corporaciones... de interés público... reconocidas por ley especial" (Ver art. 64, numeral 3 del Código Civil).

Como tales, las mismas han quedado, por imperio de la Ley, bajo el amparo y la tutela del Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia. En el ejercicio de esta tutela, el Ejecutivo Nacional es representado a través de dos organismos

claramente determinados en la Ley; El Consejo de Directores de Zonas y la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos, que son los encargados de fiscalizar, las funciones de naturaleza pública que las instituciones bomberiles realizan, a fin de asegurar la eficiencia y eficacia de los esenciales servicios que ellos los prestan.

Este Consejo de Directores de Zonas, es el Organismo de carácter colegiado, deliberante y ejecutivo, conformado por los Directores de las once (11) Zonas Jurisdiccionales de la República, que tiene entre sus atribuciones específicas:

- a) Aprobar con o sin reformas el Reglamento General que le proponga la Dirección General.
- b) Presentar a la Dirección General de Proyectos de Presupuesto de las Instituciones de sus Zonas.
- c) Dictar los Reglamentos de Oficina de Seguridad.
- d) Autorizar la creación de nuevas instituciones o la ampliación de las ya existentes.
- e) Nombrar al Subdirector y al Secretario de la Dirección General.
- f) Dictar prescripciones de general acatamiento por parte de la Instituciones bomberiles; etc. (Ver arts. 6 y 8 de la Ley 21 de 1982 y art. 2 del Reglamento General).

De manera acertada, afirma el Asesor Legal del Cuerpo de Bomberos de Panamá que las Instituciones de Bomberos son entes jurídicos públicos, que se rigen en cuanto a su capacidad por la Ley que las haya reconocido y, en su defecto, por normas y principios de derecho público; y que el "presunto" cargo de Presidente del Consejo de Directores de Zonas no está contemplado en la legislación o regulación Bomberil.

Ahora bien, la palabra Consejo, del latín *consilium*, entendido en su sentido natural y obvio, y según el uso general que de la misma se hace, dice relación con una Junta de personas que se reúnen para deliberar asuntos de interés a sus competencias o atribuciones. En el caso del Consejo de Directores de Zonas, sus atribuciones, de naturaleza ejecutiva (aprueba, dicta, autoriza, nombra, etc.), son similares a las de otros altos cuerpos colegiados públicos, como por ejemplo: el Consejo General Universitario, Juntas Directivas, Comités Ejecutivos, etc.

Estos tipos de Consejos, que son los que ejercen el Gobierno de dichas instituciones, manifiestan su voluntad a través de actos administrativos dependientes no sólo de los requisitos comunes a todo acto administrativo, sino de otros relacionados con la forma del órgano emisor. En efecto, en ellos la voluntad emana de un sólo órgano o institución formado por varios órganos-individuos. Sus

actos deben emitirse observando los principios de sesión, quórum y deliberación, entre otros.

Cabe señalar, que si la deliberación es un paso esencial a la formación de la voluntad del cuerpo colegiado y la misma implica el curso de una discusión o un debate en el que se sopesan atenta y detenidamente los pros y los contras de una decisión antes de adoptarla. No cabe la menor duda, que dicha discusión o debate necesita de una figura que dirija y de orden a la reunión, pues así lo indica la lógica jurídica. El debate sin dirección implica, indefectiblemente, un estado de anarquía.

Sobre este punto, tratadistas como el argentino Roberto Dromi, al determinar las reglas para la preparación y emisión de los actos administrativos de los órganos colegiados, han dicho lo siguiente:

1) El presidente del órgano colegiado hará la convocatoria, comunicándola a los miembros con una antelación mínima, salvo caso de urgencia, indicando lugar, fecha, y hora y puntos del orden del día.

2) El orden del día lo fija el presidente. Los miembros tienen derecho a que se incluyan en él los puntos que señalen, pudiéndolo hacer hasta media hora antes de la señalada para el comienzo de la sesión. Abierta ésta y como primera medida, el cuerpo decidirá por mayoría simple lo relativo a la inclusión y orden de tratamiento de los temas así propuestos.

3) Queda validamente constituido el órgano colegiado, aunque no se hubieren cumplido todos los requisitos de la convocatoria, siempre que se hallen formalmente reunidos todos los miembros y así lo resuelvan por unanimidad.

4) El quórum, para la válida constitución del órgano colegiado, es el de mayoría absoluta de sus componentes. Si no existe quórum, por lo común el órgano se constituirá en segunda convocatoria, siendo suficiente para ello la existencia de la tercera parte de los miembros y, en todo caso, en número no inferior a tres.

5) Las decisiones serán adoptadas por mayoría absoluta de los miembros presentes.

6) No podrán ser objeto de decisión asuntos que no figuren en el orden del día, salvo resolución unánime.

7) Ninguna decisión podrá ser adoptada por el órgano colegiado sin haber sometido la cuestión a la deliberación de sus miembros, otorgándoseles razonable posibilidad de expresar su opinión.

8) Los miembros pueden hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo funden. Cuando voten en contra y hagan constar su oposición motivada quedan exentos de las responsabilidades que puedan derivarse de las decisiones del órgano colegiado". (el subrayado es nuestro) (DROMI, Roberto., Derecho Administrativo., Tercera Edición., Ediciones Ciudad Argentina, Argentina., 1994, pp. 129 y 130).

Usualmente los cuerpos colegiados eligen de dentro de su seno a una persona encargada de dirigir los debates, a la que denominan Presidente, que es la que lleva necesariamente la representación legal de la misma. En ese sentido, es del caso citar el artículo 73 del Código Civil que al tratar de la representación de las personas jurídicas en general dispone:

"Artículo 73. Las personas jurídicas serán representadas judicial o extrajudicialmente, por las personas naturales que las leyes, o los respectivos estatutos, constituciones, reglamentos o escrituras de fundación determinen; y a falta de esa determinación por las personas que un acuerdo de la comunidad, corporación o asociación de que se trata, designe con tal objeto" (el subrayado es nuestro).

En el caso en estudio, la selección o designación de un Presidente del Consejo de Directores de Zona, no implica la creación de una nueva posición o cargo de carácter público, sino el ejercicio de las facultades de auto-organización que la Ley reconoce a las personas jurídicas en general, para el mejor y más eficiente desarrollo de sus funciones. La misma situación se configura con la expedición del Reglamento Interno Consejo de Directores de Zona por parte de sus miembros.

Por otro lado, observo que el Consejo de Directores de Zonas,

por virtud del ya citado artículo 8 de la Ley 21 de 1982, posee además de las funciones señaladas en la misma Ley, todas aquellas que le añade el Reglamento General, instrumento jurídico que al tratar en su artículo 44 las atribuciones del Comandante Primer Jefe, dice, en su numeral 16, lo siguiente:

"Artículo NQ44: El Primer Jefe tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

...

13) Presidir las Juntas de Oficiales y los demás organismos de la institución y designar al Secretario de las mismas.

..."

El propio Reglamento General señala en su artículo 7 que serán Jefes de Zonas los respectivos Comandantes Primeros Jefes de los Cuerpos de Bomberos de cada Zona, aclarando que en el resto de las Zonas en donde no existen Cuerpos de Bomberos, las Jefaturas de las Zonas serán nombradas por elección entre los Jefes de las Compañías independientes de las Zonas.

De los principios esbozados, y más precisamente de las normas arriba transcritas, se colige que bien puede el Consejo de Directores de Zona de los Cuerpos de Bomberos de Panamá designar a uno de sus miembros para que dirija o presida las reuniones de aquel órgano superior. En efecto, el Consejo de Directores de Zona Bomberiles aprobó, en Reunión celebrada el día 13 de julio de 1994, el Reglamento Interno del Consejo de Directores de Zonas Bomberiles, que en su Artículo Segundo (2°), preceptúa lo que sigue:

"ARTICULO 2°: El Consejo de Directores de Zona será presidido por el Director General de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá o quien lo reemplace de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, en los casos que ésta así lo determine"(las subrayas y negritas son nuestras).

Para finalizar, este Despacho considera prudente recomendarle que, a pesar de considerar válida y eficaz la expedición y publicación del Reglamento Interno del Consejo de Directores de Zona, dada en este caso por medio de una resolución adoptada unánimemente por la mayoría de los miembros del Consejo e inscrita en el Registro Público, Ficha C-010358, Rollo 2753, Imagen 0096 de la Sección de Micropelículas, se procure la promulgación de este acto normativo reglamentario de interés general, así como de otros

de la misma naturaleza aprobados o expedidos por dicho colegiado, en el órgano de publicidad del Estado: la Gaceta Oficial, tal y como lo obliga el artículo 1º del Decreto de Gabinete Nº26, de 7 de febrero de 1990, que a tenor literal dice:

"ARTICULO 1º: La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado, en el que se hará promulgación de la Leyes, Decretos expedidos por el Consejo de Gabinete, Decretos Ejecutivos, Resoluciones, Resueltos, Acuerdos y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general. De igual manera, deberá publicarse en la Gaceta Oficial los avisos, así como los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación en la misma ordene expresamente la Ley" (el subrayado es nuestro).

Por todo lo anteriormente dicho, es la opinión de esta Procuraduría que es posible que el Consejo de Directores de Zonas de Bomberos escoga, como parte de sus inherentes facultades de auto-organización, a uno de sus miembros para que el mismo dirija y presida los debates de aquel cuerpo colegiado en pro del mejor ejercicio de sus funciones públicas.

En estos términos, esperando haber atendido debidamente su solicitud y sin más que agregar, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/23/hf.