



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de noviembre de 2024
Nota C-251-24

Coronel
Víctor Raúl Álvarez Villalobos
Director General del Benemérito
Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá
Ciudad.

Ref.: Facultad de la autoridad nominadora para contratar por servicios profesionales a un personal acogido previamente a una jubilación especial.

Coronel Álvarez:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. DG-BCBRP-1262-24 de 29 de octubre de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, la siguiente consulta:

“La presente consulta va encaminada a que nos brinde un sustento robusto, para sustentar una posible contratación a una unidad por servicios profesionales, se acogió a jubilación especial.

...

En ese mismo hilo de ideas, la normativa vigente no expone impedimento alguno, para que la máxima autoridad de la entidad inicie el procedimiento administrativo de contratación por servicios profesionales, sin embargo, debemos realizar todos nuestros actos conforme a las normativas, ya que debemos tener presente que todo acto administrativo son manifestaciones emanadas de la administración pública en el ejercicio de potestades administrativas, con efectos jurídicos individuales y concretas.

...”.

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría comparte el criterio jurídico expresado en su Nota, en el sentido que la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010 “*Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá*”¹, no establece limitante

¹ Publicada en la Gaceta Oficial No. 26490 de 29 de junio de 2010, con las modificaciones introducidas por la Ley No. 394 de 30 de agosto de 2023, la Ley 70 de 24 de noviembre de 2015, la Ley 24 de octubre de 2024, la Ley No. 124 de 31 de diciembre de 2013 y la Ley No. 38 de 11 de junio de 2013.

alguna para que el Director General de la citada entidad, en calidad de autoridad nominadora, contrate por servicios profesionales a un personal acogido a una jubilación especial.

No obstante, para que se proceda en debida forma con esas contrataciones, es recomendable que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, previamente consulte a la Dirección General de Carrera Administrativa, al respecto, en virtud de la competencia que tiene la misma, por ley, para asesorar a la administración pública panameña sobre los requerimientos de recursos humanos, y establecer la metodología correspondiente.

Aclarados estos aspectos de importancia, procedemos a externar los argumentos y fundamentos jurídicos, que nos permitieron arribar a este criterio legal.

- **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

- I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, 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 del Despacho).*

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita².

² “... se puede concluir que 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 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...
Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que 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 puede afectar a los administrados”

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos que, en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley, y en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

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

A través de la Ley No. 10 de 2010, se creó el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, como una entidad de interés público y social, sin fines de lucro. Veamos:

“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 personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia. Su sede estará en la ciudad de Panamá.

El lema del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá es ‘Disciplina, Honor y Abnegación’ y tiene como misión salvaguardar vidas y propiedades” (Lo destacado es nuestro).

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se desprenden de la norma en comento:

1. Que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, es una entidad de interés público con patrimonio propio.
2. Que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, cuenta con una autonomía en su régimen administrativo.

En ese sentido, tenemos que para Real Academia Española en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, el concepto de autonomía administrativa es definido como la “*independencia de un ente para regirse por sí mismo, dado un poder o potestad reglamentaria, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado*”³.

Visto desde esta perspectiva, la autonomía administrativa viene a convertirse en la capacidad que tiene la entidad para organizarse de forma independiente, estableciendo reglamentos para las actividades que desarrolle.

Así las cosas, y en lo concerniente a la autonomía administrativa y funcional, ámbito dentro del cual se enmarca la gestión de los recursos humanos de la citada institución, el artículo 16 de la Ley No. 10 de 2010, dispone lo siguiente:

“Artículo 16. El Director General tendrá las siguientes funciones:

...

6. Nombrar el personal activo y no activo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá de acuerdo con el reglamento de recursos humanos y el manual de cargos y funciones.

...”

En ese sentido, tenemos que el Manual de Organizaciones y funciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá⁴, señala que la Oficina Institucional de Recursos Humanos, garantizará, de acuerdo a la ley y las normas vigentes en materia de Recursos Humanos, un proceso continuo de actualización y descripción de cargos que permita una distribución del trabajo, facilitando el cumplimiento de las funciones de cada unidad administrativa mediante el reclutamiento, mantenimiento y desarrollo de un contingente que garantice la eficiencia y eficacia de los servicios que brinda la Institución⁵.

Así mismo dicho Manual señala que la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, tendrá entre sus funciones la de cumplir y hacer cumplir en la entidad, la ley, los reglamentos y las disposiciones que emanen de la Dirección General de Carrera Administrativa.

³ <https://dpej.rae.es/lema/autonom%C3%ADa-administrativa>

⁴ <https://www.bomberos.gob.pa/2024/10/30/manuales-de-procedimientos/>

⁵ Cfr. pág. 28 del Manual de Organizaciones y Funciones de Recursos Humanos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá

Así las cosas, y en lo concerniente al desarrollo y ejecución de políticas de Recursos Humanos, como el procedimiento a seguir para gestionar los requerimientos de recursos humanos de las instituciones de la Administración Pública, los artículos 8 y 29 de la Ley No. 9 de 1999, que establece y regula la Carrera Administrativa⁶; la cual es de aplicación supletoria en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales, disponen lo siguiente:

“Artículo 8. La Dirección General de Carrera Administrativa funcionará como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de Recursos Humanos que dicte el Órgano Ejecutivo y ajustará su actuación a las disposiciones de la Constitución Política, de la presente Ley y de los reglamentos que se dicten para su desarrollo” (Lo destacado es nuestro).

“Artículo 29. Las instituciones consultarán a la Dirección General de Carrera Administrativa sus requerimientos de recursos humanos, de acuerdo con el calendario para la preparación de proyecto de presupuesto General del Estado. Estas consultas se basarán en la metodología que para tal efecto proporcione la Dirección General de Carrera Administrativa.

El Ministerio de Economía y Finanzas no procesará modificaciones a la estructura de personal de las instituciones públicas que no lo hayan sido consultadas previamente a la Dirección General de Carrera Administrativa al tenor de lo que establece el presente artículo” (La subraya es del Despacho).

De lo anterior se desprende, que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, dictará las políticas del sector público, y la Dirección General de Carrera Administrativa, normará y ejecutará tales lineamientos políticos.

Por último, consideramos relevante traer a colación que la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

En ese sentido la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consigna el derecho que tiene toda persona al trabajo. Veamos:

“Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

⁶ Ordenado por la Ley No. 23 de 2017.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”

En concordancia con lo anterior, nuestra Constitución Política señala que:

“Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa” (Lo destacado es nuestro).

De ahí, queda claro el compromiso que tiene el Estado de velar por el Derecho al trabajo, sin discriminación.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite arribar a las siguientes consideraciones:

1. La Ley No.10 de 16 de marzo de 2010 *“Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá”*⁷, no establece limitante alguna para que el Director General de la citada entidad, en calidad de autoridad nominadora, contrate por servicios profesionales a un personal acogido a una jubilación especial.
2. Que el Manual de Organizaciones y funciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, establece que la Oficina Institucional de Recursos Humanos, tendrá entre sus funciones la de cumplir y hacer cumplir en la entidad, la ley, sus reglamentos y las disposiciones que emanen de la Dirección General de Carrera Administrativa.
3. Que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, cuenta con una autonomía en su régimen administrativo, la cual recae en el Director General como autoridad nominadora.
4. Que a la Dirección General de Carrera Administrativa, le corresponde asesorar a la administración pública panameña sobre sus requerimientos de recursos humanos y establecer la metodología correspondiente.

⁷ Publicada en la Gaceta Oficial No. 26490 de 29 de junio de 2010, con las modificaciones introducidas por la Ley No. 394 de 30 de agosto de 2023, la Ley 70 de 24 de noviembre de 2015, la Ley 24 de octubre de 2024, la Ley No. 124 de 31 de diciembre de 2013 y la Ley No. 38 de 11 de junio de 2013.

5. Que el trabajo es un derecho fundamental recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la cual Panamá es Estado Miembro y el cual se encuentra regido en nuestra Constitución Política.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría es del criterio jurídico que, la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010 “*Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá*”⁸, no establece limitante alguna para que el Director General de la citada entidad, en calidad de autoridad nominadora, contrate por servicios profesionales a un personal acogido a una jubilación especial.

No obstante, para que se proceda en debida forma con esas contrataciones, es recomendable que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, previamente consulte a la Dirección General de Carrera Administrativa, al respecto, en virtud de la competencia que tiene la misma, por ley, para asesorar a la administración pública panameña sobre los requerimientos de recursos humanos, y establecer la metodología correspondiente.

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

Atentamente,


Rigoberto González Monjenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-232-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁸ Publicada en la Gaceta Oficial No. 26490 de 29 de junio de 2010, con las modificaciones introducidas por la Ley No. 394 de 30 de agosto de 2023, la Ley 70 de 24 de noviembre de 2015, la Ley 24 de octubre de 2024, la Ley No. 124 de 31 de diciembre de 2013 y la Ley No. 38 de 11 de junio de 2013.