

Panamá, 21 de enero de 2002.

Capitán

**Jorge Rodríguez A.**

Director General de la

Dirección de Aeronáutica Civil

Ministerio de Gobierno y Justicia

E. S. D.

Señor Director:

De conformidad con nuestras atribuciones constitucionales y legales, acuso recibo de su nota seriada 1688-AL-DG-DAC, de 16 de noviembre de 2001, por medio de cual nos consulta respecto a “sí los bomberos de la Dirección de Aeronáutica Civil tienen aún derecho a la jubilación especial y de continuar gozando estos abnegados servidores públicos de ese derecho, quién debe decretar su jubilación y efectuar sus respectivos pagos”.

### **Antecedentes**

La Dirección de Aeronáutica Civil, es una entidad a la que le corresponde la planificación, investigación, dirección, supervisión, inspección, operación y explotación de la aviación civil en la República de Panamá, así como del diseño y construcción de aeropuertos, según lo establece el artículo 2 del Decreto de Gabinete N°. 13 de 22 de enero de 1969.

A partir de agosto de 1955, el Servicio contra Incendios del Aeropuerto Internacional de Tocumen era prestado por el Cuerpo de Bomberos de Panamá, en virtud de un Acuerdo llevado a cabo por el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Cuerpo de Bomberos de Panamá.

En 1969, el Cuerpo de Bomberos de Panamá manifestó su imposibilidad de poder sufragar los gastos que requería la actualización del servicio por la

falta de recursos, por lo que, recomendó a la Dirección de Aeronáutica continuar prestando por sí misma dicho servicio.

Mediante Resolución N°.31 de 4 de febrero de 1970, se creó la Sección denominada Cuerpo de Bomberos, adscrito a la Subdirección de Aeronáutica Civil, Departamento de Seguridad Aérea, a fin de que prestaran los servicios contra incendios en los aeropuertos a cargo de la institución. En la parte del considerando, esta resolución expresa que a dichos bomberos se les otorgaba los mismos derechos y deberes tal como les correspondían al personal en servicio perteneciente al Cuerpo de Bomberos de Panamá. Luego, esta Sección se denominó como Departamento de Salvamento y Extinción de Incendios, (S.E.I), la cual tiene la función de responder las llamadas de emergencias que reciban del servicio de tránsito aéreo y cumplir y asegurar que la labor de extinción se lleve a cabo tomando en cuenta la protección máxima de las vidas.

El Departamento en comento, tiene su propio régimen disciplinario, el cual fue aprobado mediante Resolución N°. 11-JD de 17 de febrero de 1983 y el personal que labora en el mismo es nombrado y entrenado por la Dirección de Aeronáutica Civil.

El personal que se encontraba laborando o se encuentra laborando en la Sección denominada Cuerpo de Bomberos, hoy Departamento de Salvamento y Extinción de Incendios (S.E.I) tiene derecho a jubilación especial, en virtud del artículo 34 de la Ley 48 de 31 de enero de 1963, ya que, como bien se indicó, en consulta seriada 303 de 29 de diciembre de 1999, que elevó el Director General de Dirección de Aeronáutica Civil, a la Procuraduría de la Administración, éste se encuentra expresamente pactado en la Ley. Hasta la promulgación de la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997, la cual en el artículo 22 establece que: “A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.”

### **Examen legal de la Dirección de Aeronáutica Civil**

El Artículo 34 de la Ley N°.48 de 31 de enero de 1963, modificada y adicionada por la Ley N°.70 de 22 de octubre de 1963, el Decreto de Gabinete N°. 148 de 4 de julio de 1970 y por la Ley N°.21 de 18 de octubre de 1982, establece con evidente claridad y sin la menor duda, que los bomberos de Aeronáutica Civil tienen derecho a jubilación especial, toda vez que así lo expresa la citada ley.

Sin embargo la Ley N°.8 de 6 de febrero de 1997 dispone en el primer párrafo del artículo 22, lo siguiente:

**“Artículo 22.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y **de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.**”

Al no ser los Bomberos de Aeronáutica Civil miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, los mismos, a su juicio, no gozan del derecho a jubilación especial y esto lo confirma el artículo 23 de la Ley N°8 de 1997, al señalar que se deroga cualquier disposición que le sea contraria.

No obstante, aquellos bomberos que cumplían con los requisitos para obtener la jubilación hasta el 31 de diciembre de 1999, según lo normado en el artículo 1 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 tienen derecho, aún cuando no lo hubiesen ejercido antes de esa fecha.

A contrario sensu, entendemos que aquellos bomberos que cumplieron los requisitos (25 años de servicios) para obtener su jubilación posterior al 31 de diciembre de 1999, no gozan del mismo.

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración**

La Ley N°48 de 1963, hace una excepción a la regla general, y señala que los Bomberos de la Dirección de Aeronáutica Civil, tienen derecho a jubilación, y eso expresamente se encuentra pactado en el artículo 34 de la citada ley “sobre instituciones bomberiles, Oficinas de Seguridad y Sistemas de Alarmas”. Veamos:

“Artículo 34. Los miembros de la Guardia Permanente de la Institución de Bomberos de la República, Sistema de Alarma, Oficina de Seguridad, **Bomberos de Aeronáutica Civil**, y Bomberos Portuarios, que hayan prestado servicio activo durante veinticinco (25) años, así como los que tengan que retirarse por enfermedad adquirida o por lesiones sufridas en el servicio, que los incapacite permanentemente, tendrán

derecho a ser jubilados con el sueldo íntegro que devengan en la Institución al adquirir el derecho”.

Del texto se colige, que los bomberos de la Dirección de Aeronáutica Civil, que hayan prestado servicios durante veinticinco (25) años, como los que tengan que retirarse por enfermedad adquirida o por lesiones sufridas en el servicio, que los incapacite permanentemente, tendrán derecho a jubilarse con el sueldo íntegro que devengan en la institución en la que adquirió el derecho, para estos efectos la Dirección de Aeronáutica Civil.

Con relación a la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 “por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas”, en sus artículos 21 y 22 establecen lo siguiente:

**“Artículo 21.** El SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, con exclusión de los miembros de la Fuerza Pública, quienes se registrarán por lo que, al respecto, disponga su ley orgánica, y los casos contemplados por el artículo 22 de esta ley. Igualmente se excluye a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.”

**Artículo 22.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.”

En consulta N°.181 de 8 de agosto del 2000, se dispuso en cuanto a la interpretación de los artículos 21 y 22 de la Ley 8 de 6 de febrero del 2000, que el SIACAP, es un programa único de ahorro y capitalización de aplicación general para todos los servidores públicos incluidos hasta la promulgación de dicha ley, que se regían por el Fondo Complementario, con exclusión de la Fuerza Pública, Cuerpos de Bomberos Permanentes y de todos aquellos funcionarios que antes del 31 de diciembre de 1999,

habían generado el derecho a jubilarse de acuerdo al artículo 1 de la ut-supra ley.

El punto en cuestión, radica en que los artículos 21 y 22 de la Ley 8 de 1997, si bien señalan que el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo ... el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y el del Cuerpo de Bomberos, es decir, que el costo de estos funcionarios lo asumirá el Estado; no obstante, la norma en comento no señala cómo se sufragará el pago ni quién asumirá el trámite de las jubilaciones que se produzcan después del 31 de diciembre de 1999.

Este despacho es del criterio que el patrono para estos efectos la Dirección de Aeronáutica Civil deberá hacer las correspondientes gestiones ante el Órgano Ejecutivo, a efectos de que se dispongan las partidas o transferencias correspondientes para asumir el pago de las jubilaciones especiales de los miembros del Cuerpo de Bomberos de la Dirección de Aeronáutica Civil de acuerdo con la Ley 21 de 1982, y es que dicho ordenamiento legal dispone que los miembros del Cuerpo de Bomberos tendrán derecho a que se le jubile con el sueldo íntegro que devenguen en la institución al adquirir el derecho.

Por lo tanto, los miembros del Cuerpo de Bomberos que laboran en la Dirección de Aeronáutica Civil, tienen derecho a que se les reconozca su derecho a jubilación de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 21 de 1982, pues como se colige de la norma citada, este derecho se hace extensivo a todos los miembros del Cuerpo de Bomberos incluyendo a los bomberos de la Dirección de Aeronáutica Civil. No obstante, este despacho, en consulta N° 221 de 3 de octubre de 2000 indicó que la Caja de Seguro Social, debía tramitar estas jubilaciones especiales y el pago de las mismas dado que es el ente de seguridad social que representa al Estado en esta materia.

Empero, existe un principio constitucional que dispone que los funcionarios públicos sólo podemos hacer aquello que la Ley nos permite (artículo 18 de la Constitución Política) en ese sentido, sugerimos al señor Director General de Aeronáutica Civil, que en vista de que los artículos 21 y 22 de la Ley 8 de 1997, no disponen de qué forma el Estado deberá pagar las jubilaciones especiales que se produzcan después del 31 de diciembre de 1999, ni el trámite de las mismas; proponga las adiciones o modificaciones correspondientes a la Ley 8 de 1997, para efectos de hacer efectivo el pago de estas jubilaciones que por Ley le asisten a los miembros del Cuerpo de Bomberos que laboran en dicha institución; además de proponer que la entidad de seguridad social, o sea la Caja de Seguro Social continúe con los trámites de estas jubilaciones especiales y su respectivo

pago, o en caso contrario que la Dirección de Aeronáutica Civil en coordinación con el Ministerio de Gobierno y Justicia busquen los mecanismos para la tramitación de dichas jubilaciones especiales a que tienen derecho los bomberos de la Dirección de Aeronáutica Civil.

Esperando de esta forma, haber aclarado su interrogante, me suscribo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.