

C-No.53

Panamá, 13 de marzo de 2001.

Señor

Luis A. Stanziola H.

Capitán Fiscal del Cuerpo de
Bomberos de Panamá

E. S. D.

Señor Capitán Fiscal:

Con agrado le damos respuesta a su "consulta administrativa" identificada como Nota sin número y sin fecha, llegada a esta Procuraduría el quince de enero de dos mil uno. Esta "consulta" se refiere a las consecuencias jurídicas y forma de interpretación de la Ley 48 de 31 de enero de 1963. Es decir, se requiere nuestra opinión respecto al Régimen disciplinario y de investigación disciplinaria, establecido en el Reglamento Interno del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Procedemos a absolver su interesante Consulta en la siguiente forma:

PRIMERA PREGUNTA.

Esta pregunta se refiere a la interpretación del artículo 101 del Reglamento Interno, y el artículo 96 de la Ley 48 de 1963. Específicamente pregunta ¿a quién le corresponde conocer de los actos y omisiones que constituyan faltas gravísimas y resolver las apelaciones interpuestas por la adopción de sanciones?

En cuanto al artículo 101 del Reglamento Interno del Cuerpo de Bomberos de Panamá (en lo sucesivo el Reglamento Interno o simplemente el Reglamento), en esta normativa se establece: "Los debates ante el Tribunal de Honor serán verbales".

Como se deja ver, esta norma no se refiere al tema del poder disciplinario, ni a la persona que deba instruir las faltas graves o gravísimas al Reglamento.

Ahora bien la disposición que regula esta materia es el artículo 44 de la Ley 48 de 1963 al establecer que "por las infracciones del Reglamento de las Instituciones Bomberiles, los jefes respectivos, podrán imponer a sus subalternos penas de arresto hasta por cuarenta y ocho (48) horas dentro de sus respectivos cuarteles". Así, pues, el funcionario encargado de conocer las acciones y omisiones, para luego proceder a sancionarlas, es el respectivo Jefe del cuartel correspondiente.

Por otra parte, según el artículo 96 del Reglamento, esta potestad sancionadora no está dada de forma exclusiva al Jefe del Cuartel, sino que en segunda instancia, le corresponde al Tribunal de Honor el conocer de esas acciones u omisiones constitutivas de faltas disciplinarias. Sin embargo, tratándose de faltas gravísimas, la competencia es directa y exclusiva del Tribunal de Honor.

SEGUNDA PREGUNTA.

Se pide la interpretación del artículo 104 del Reglamento y el 99 de la Ley 49 de 1963. En todo caso la temática podría ser, la competencia para la investigación o sumario disciplinario.

Nuevamente, es de recordar que la Ley 48 al tener solamente 62 artículos, no podrá ser interpretada en su artículo 99. En cuanto al artículo 104 del reglamento, en el no se encuentra la materia de la competencia sumaria o de investigación en la vía disciplinaria.

En el artículo 99 del Reglamento se afirma que la competencia para la investigación es del Fiscal del Tribunal de Honor. quien decide el enjuiciamiento o sanción es el Tribunal del Honor, del cual el Fiscal, forma parte.

TERCERA PREGUNTA.

Se pregunta si los Comandantes, por sí mismos, pueden hacer las investigaciones y tomar las sanciones, sin pedirle al Fiscal que haga dichas investigaciones.

De las normas precedentemente estudiadas se colige que, los Comandantes tienen competencia para investigar y sancionar las faltas graves. Es más, esta competencia se deduce del artículo 90 del Reglamento, en donde se enumeran las faltas graves.

Ahora bien, tratándose de faltas gravísimas, es el Tribunal de Honor el que tiene la competencia para investigar y sancionar. Sólo que el Tribunal de Honor, en cuanto a la investigación, se hace asistir por uno de sus miembros: el Fiscal. Es por eso que la investigación en caso de faltas gravísimas, está en manos del Fiscal.

Para concluir debo manifestarle que, el Comandante puede investigar y sancionar, solo las faltas que según la ley tiene competencia. Por ello, no podría investigar las faltas gravísimas.

CUARTA PREGUNTA.

Se pregunta si los postulantes a un cargo de elección interna, dentro del Cuerpo de Bomberos, deben separarse del cargo, para luego hacer proselitismo político.

No encontramos norma dentro del Reglamento y/o la Ley 43 de 1963, que establezca la prohibición de que unos funcionarios dentro de la Institución Bomberil, para candidatizarse a un puesto de mayor responsabilidad, dentro del mismo Cuerpo de Bomberos; deba dejar su puesto.

Así las cosas, no vemos que haya ningún inconveniente al hecho de que los funcionarios del Cuerpo de Bomberos, se postulen a un puesto interno. Y por ello, no debería haber igualmente una restricción que lo hagan, sin antes dejar sus responsabilidades como miembros de dicho Cuerpo.

QUINTA PREGUNTA.

Pregunta "Si el Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá, puede modificar en parte el contenido de la Ley 48 de 1963".

Sobre este tema, nos permitimos reproducir el artículo 35 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.

Dicha norma establece por primera vez en nuestro Derecho Positivo, la jerarquía normativa a fin de que los servidores públicos al momento de aplicar una disposición jurídica observa y apliquen lo expresado en el mencionado artículo.

El artículo 35 es del siguiente tenor literal:

"Artículo 35: En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivo, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos

alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales."

El primer párrafo del artículo transcrito es claro al señalarnos que a nivel nacional el orden jerárquico de las disposiciones es el siguiente: La Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

El campo jurídico, las leyes establecen las normas generales sobre determinado motivo, y el reglamento desarrolla esas normas sin apartarse de la letra y del espíritu de la Ley.- Por lo tanto, un Reglamento no puede modificar, ni derogar, ni mucho menos dejar sin efecto una Ley, que tiene mayor valor jurídico que el primero.

En conclusión, esta Procuraduría conceptúa que el Reglamento General del Cuerpo de Bomberos, no puede modificar, ni derogar la Ley 48 de 1963, ya que este último tiene mayor jerarquía normativa que el Reglamento.

SEXTA PREGUNTA.

Nos pregunta si el reglamento puede ser modificado por otro sancionado en fecha posterior aunque este último no haya sido publicado en la Gaceta Oficial.

Creo que evidentemente una normativa de igual rango normativo puede modificar o derogar normas precedentes. Sin embargo, para que sean eficaces, deben ser publicados en la Gaceta Oficial a la luz de lo establecido en el Decreto de Gabinete número 26 de siete de febrero de 1990.¹

Ciertamente, la teoría del acto administrativo ha sido un tema de profundo estudio por parte de la Procuraduría de la Administración, la doctrina nacional y extranjera y también por la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Para efectos de la presente "consulta administrativa", es preciso hacer referencia a la existencia, la eficacia, la fuerza ejecutoria y la suspensión provisional de los actos administrativos, sin que sea necesario analizar las diferentes modalidades de los actos administrativos, que consagra el ordenamiento jurídico nacional,

¹ Publicado en la Gaceta Oficial número 21, 478 de 19 de febrero de 1990.

salvo las enunciadas y aquella que distingue entre actos de carácter general, abstracto e impersonal y actos de carácter particular, personal y concreto, indicados en la "consulta".

La clasificación de los actos administrativos en aquellos de carácter general, impersonal o abstracto, y los de carácter particular, personal y concreto, fue planteada por el profesor León Duguit (2), de acuerdo con la transcripción consignada por el profesor Libardo Rodríguez en su obra "Derecho administrativo general y colombiano", en los siguientes términos:

"B) Punto de vista material. Este criterio fue planteado y dotado de una aplicación importante en derecho público por León Duguit y por sus discípulos de la escuela de Burdeos.

"Según este punto de vista los actos y las funciones se califican según su naturaleza interna, es decir, según el contenido mismo del acto en cuanto se refiere a su carácter general o individual. Para llegar a esa calificación esta teoría distingue varias clases de situaciones jurídicas y de actos jurídicos.

"En este orden de ideas se parte de la base de que existen dos clases de situaciones jurídicas:

"Por una parte, las situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias, que son aquellas cuyo contenido es igual para todos los individuos que sean o llegaren a ser titulares de ella. Por ejemplo, la situación de los empleados públicos, la de los comerciantes, etc.

"Por otra parte, las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, que son aquellas cuyo contenido es fijado de manera individual, para personas determinadas, y pueden variar de un titular a otro".

² Obra citada por LIBARDO RODRÍGUEZ en Derecho administrativo general y colombiano, "*Traité de droit constitutionnel*", t. I, 3^a ed., Boccard, 1921.

El artículo uno (1) del Decreto de Gabinete numero 26 de siete de febrero de 1990³ desarrolla el principio de publicidad de la función administrativa, a través de los actos administrativos de que trata la Constitución Política, con el nombre de reglamentos generales.

El artículo 1 del citado estatuto establece que "La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado, en el que se hará la promulgación de las leyes, Decretos expedidos por el Consejo de Gabinete, Decretos Ejecutivos, Resoluciones, Resueltos, Acuerdos y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definidos de interés general..." (destaca la Procuraduría de la Administración)

De esta normativa con rango legal se desprende que el nuevo Reglamento, por tener carácter general no será obligatorio para los particulares y bomberos, mientras no haya sido publicado en la Gaceta Oficial.

PREGUNTA SÉPTIMA.

Específicamente se nos pide que le digamos cuál es el máximo orden jerárquico de las autoridades que gobierna el Cuerpo de Bomberos.

En el artículo dos (2) de la Ley 21 de 18 de octubre de 1982, publicada en la Gaceta Oficial numero 19, 678 de 25 de octubre de 1982, se establece que el Consejo de Directores de los Cuerpos de Bomberos es el cuerpo de mayor orden jerárquico en esta institución Bomberil. Es decir que, bajo su dirección funcionarán las instituciones bomberiles.

Por su parte el artículo tres (3) de la Ley 21 de 1982, establece que dependiendo de si se tratare de secciones, compañías o Cuerpos, estas se conformarán como Junta de Oficiales, sin que esté por encima de las Direcciones de Zona o Dirección de Bomberos.

³ Publicado en la Gaceta Oficial número 21, 478 de 19 de febrero de 1990.

Con relación a la última pregunta, la octava, debo indicarle que al ser la Junta de Directores el máximo organismo de dirección, evidentemente si puede tener injerencia en las demás dependencias Bomberiles.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedo de usted, atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.