



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de abril de 2023
Nota C-055-23

Licenciado
Irvin D. Santos H.
Ciudad.

Ref.: Facultad y competencia del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Licenciado Santos:

Atendiendo al derecho de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá y a la misión de esta Procuraduría, dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N°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”, conforme al cual corresponde a esta entidad, brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su nota, recibida en este Despacho el 28 de marzo de 2023, en los siguientes términos:

I. Sus interrogantes:

“Por este medio acudo a su digno despacho, con mi acostumbrado respeto, a fin de elevar la siguiente Consulta Administrativa, sobre las funciones y competencia que le faculta al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, tal cual lo regula la Ley 10 de del 16 de marzo de 2010, que la mismas entran en contravención con la Constitución Nacional de la Republica , en su artículo 220, la Ley 14 de 18 de mayo de 2007, que adopta al Código Penal y la Ley 63 de 28 agosto de 2008, que adopta al Código Procesal Penal:

...

De las normas citadas que regulan las funciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, y las (sic) Facultad que tiene el Ministerio Público, por Ley, solicitamos nos absuelva los siguientes actos jurídicos:

- a. *Si la Investigación que la ley le faculta al Cuerpo de Bomberos de Panamá, es de tipo Administrativa o es de tipo Penal;*
- b. *Si la ley Orgánica del cuerpo de Bomberos de Panamá, tiene facultad para realizar investigación tipo penales, tal cual lo regula la ley 10 de 2007*
- c. *Si la Investigación Administrativa que establece el artículo (sic) 3 de la ley 10 de 2007, siendo esta de tipo administrativa, puede tener fuerza legal, por encima de una investigación que haya realizado una institución Pública, que haya sido designada por la Fiscalía del Ministerio Publico (sic), que esta responsable de una*

investigación Sumarial, de tipo penal, por existir víctimas dentro de dicho caso Penal.

- d. *Puede interferir el Cuerpo de Bomberos de Panamá, en una investigación de Tipo penal, donde exista víctima, para imponer su criterio a través de un informe de su investigación administrativa, sin que haya sido constituido como ente investigativo por la Fiscalía que conoce de las sumarias del proceso Penal.”*

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En atención a su primera y segunda interrogante, respecto a “*Si la Investigación que la ley le faculta al Cuerpo de Bomberos de Panamá, es de tipo Administrativa o es de tipo Penal*” y “*Si la ley Orgánica del cuerpo de Bomberos de Panamá, tiene facultad para realizar investigación tipo penales, tal cual lo regula la ley 10 de 2007*”, el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá, artículos 68 y 77 del Código Procesal Penal y numerales 5 y 6 del artículo 347 del Código Judicial, señalan que las investigaciones de tipo penal y por ende la persecución del delito, son competencia del Ministerio Público; por lo tanto, las investigaciones llevadas a cabo por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, no son de tipo penal sino administrativas, con base al artículo 3 de la Ley 10 de 2007 y al artículo 4 de su Reglamento General aprobado mediante Decreto Ejecutivo 113 de 23 de febrero de 2011.

Por su parte, respecto a que: “*Si la Investigación Administrativa que establece el artículo (sic) 3 de la ley 10 de 2007, siendo esta de tipo administrativa, puede tener fuerza legal, por encima de una investigación que haya realizado una institución Pública, que haya sido designada por la Fiscalía del Ministerio Público (sic), que esta responsable de una investigación Sumarial, de tipo penal, por existir víctimas (sic) dentro de dicho caso Penal*”, debemos indicarle, que dichas investigaciones administrativas, no pueden reemplazar aquellas de tipo penal, ya que ambas cumplen, objetivos o fines distintos, pero sí pueden las primeras, servir como medio de prueba en una investigación penal.

Por último, respecto a si: “*Puede interferir el Cuerpo de Bomberos de Panamá, en una investigación de Tipo penal, donde exista víctima, para imponer su criterio a través de un informe de su investigación administrativa, sin que haya sido constituido como ente investigativo por la Fiscalía que conoce de las sumarias del proceso Penal*”, debemos reiterarle, que la entidad facultada para instruir una investigación penal es el Ministerio Público, indistintamente que exista o no víctimas ya que, su finalidad es la persecución del delito; por lo tanto las investigaciones (del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá) no deben “interferir” en aquellas de tipo penal cuyo objetivo sea determinar la existencia del ilícito y los responsables de éste, ya que el competente es el Ministerio Público como se expuso.

III. Nuestro criterio legal lo sustentamos en los siguientes términos:

A. **Investigaciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá.**

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá se creó mediante Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010 como 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.¹

Así pues, el artículo 3 de la citada Ley 10 de 2010, señala que:

“Artículo 3. El Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá tendrá a su cargo labores de prevención, control, extinción de incendios y demás calamidades conexas, así como la investigación de las posibles causas de estos, tomando como referencia, entre otras, las normas de la National Fire Protection Association para el personal del servicio de prevención, extinción e investigación de incendios, con el fin de garantizar su seguridad, la de los equipos y la de terceras personas...” (Lo subrayado es nuestro)

Paralelamente, el Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, señala en el acápite “n” del artículo 2 lo siguiente:

***“Artículo 2:** Para los efectos de este Decreto, los términos que a continuación se detallan se entenderán así:*

...

*n. **Investigación de incendios.** Ejecución lógica de procedimientos científicos y legales, llevados a cabo por bomberos entrenados en el conocimiento del fuego; su comportamientos, identificación, formas de propagación, patrones etc; dirigidos a esclarecer la(s) causa (s) y origen (es) de incendio (s) y/o explosión(es).”* (Lo subrayado es nuestro)

Ahora bien, 4 son los aspectos a destacar respecto a las funciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos, veamos:

1. La prevención, control, extinción de incendios y demás calamidades conexas.
2. La investigación de las posibles causas de las calamidades antes descritas.
3. Estas investigaciones son llevadas a cabo por bomberos² entrenados.
4. La investigación de incendios están dirigidos a esclarecer la(s) causa (s) y origen (es) de incendio (s) y/o explosión(es).

En este sentido y, para dar cumplimiento a lo antes expuesto, fueron creadas Unidades Especiales de la cual resaltamos a la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios, *“encargada de garantizar la seguridad de los asociados, estableciendo medidas de orden general, dictando normas preventivas para proteger vidas y propiedades contra el posible*

¹ Artículo 1 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010.

² “Todo miembro del Benemérito Cuerpo de Bombero de la República de Panamá debidamente entrenado, certificado y autorizado para realizar una o varias acciones dirigidas a salvaguardar vidas y propiedades” artículo 2 acápite e. del Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá.

*riesgo de incendios, explosiones y otros siniestros; así como la investigación de la causa y origen de los mismos*³

Esta Unidad, forma parte de la Estructura organizacional general del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá⁴, Nivel Operativo.

De lo expuesto podemos concluir que:

1. Las investigaciones que lleva a cabo el Benemérito Cuerpo de Bomberos están enfocadas o su objetivo es identificar la causa (s) y origen de los posibles incendios, explosiones y otros siniestros.
2. Estas investigaciones no busca determinar el o los presunto (s) responsable (s) de estas calamidades.
3. Estas investigaciones no persiguen delitos, pero pueden servir como elemento probatorio para investigaciones de tipo penal que adelante los agentes del Ministerio Público, con base a las reglas procesales contenidas en los artículos 780 y siguientes del Código Judicial; 376, 418 y siguientes del Código Procesal Penal.

B. Investigaciones penales del Ministerio Público.

El Ministerio Público, tiene como competencia la persecución de los delitos (investigaciones penales); interviene en la tramitación de los sumarios e investiga las contravenciones de disposiciones constitucionales y legales, con base al numeral 4 del artículo 220 del Texto Fundamental:

"ARTICULO 220. Son atribuciones del Ministerio Público:

1. *Defender los intereses del Estado o del Municipio.*
2. *Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.*
3. *Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.*
4. *Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.*
5. *Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.*
6. *Ejercer las demás funciones que determine la Ley."* (Lo subrayado es nuestro)

Además de los numerales 4, 5 y 6 del artículo 347 del Código Judicial, que a la letra señalan:

"Artículo 347. Corresponden a todos los agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

1. ...

³ Artículo 190 del Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá.

⁴ <https://www.bomberos.gob.pa/wp-content/uploads/2015/08/estructura-organizacional-bomberos-panama.pdf>

- ...
4. Investigar las contravenciones de disposiciones constituciones o legales y ejercitar las acciones correspondientes;
 5. Perseguir e investigar los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales en que actúen.
 6. Asimismo, intervendrán en la tramitación de los sumarios, en la forma como se establece en este Código. De igual modo, adelantarán las diligencias necesarias, con el objeto de propiciar lo previsto en el artículo 1965 de este Código;
...” (Lo subrayado es nuestro)

En cuanto a las investigaciones penales, el Código Procesal Penal señala en su artículo 5 que, le “...Corresponderá exclusivamente al Ministerio Público la dirección de la investigación”; y en su artículo 68, señala:

“Artículo 68. Funciones. Corresponde al Ministerio Público perseguir los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales en que actúen. Para el ejercicio de la persecución penal, el Ministerio Público dirige la investigación de los delitos, practicando u ordenando la ejecución de las diligencias útiles para determinar la existencia del ilícito y los responsables. La acción penal se ejerce ante los tribunales competentes, de conformidad con las disposiciones de este Código y de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Las funciones del Ministerio Público establecidas en este Código se entienden conferidas a la Procuraduría General de la Nación y solo serán aplicables a la Procuraduría de la Administración, en lo que le corresponda, de conformidad con la Constitución Política y la ley.” (Lo subrayado es nuestro)

En ese mismo orden de ideas, los artículos 276 y 277 del referido Código Procesal Penal, disponen que:

“Artículo 276. Deber del Ministerio Público. Es deber del Ministerio Público promover la investigación de los delitos perseguibles de oficio y de los promovidos por querrela, mediante el acopio de cualquier elemento de convicción ajustado a los protocolos de actuación propios de las técnicas o ciencias forenses necesarias para esa finalidad.

El Fiscal respectivo realizará todas las investigaciones necesarias con relación a los hechos de los cuales tenga conocimiento con la colaboración de los organismos de investigación. Podrá disponer, en la forma prevista en este Código, las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar los lugares donde se investigue un delito, a fin de evitar la desaparición o destrucción de rastros, evidencias y otros elementos materiales.

Artículo 277. *Colaboración con el Ministerio Público. Fuera de los supuestos que requieran la autorización del Juez, el Ministerio Público, atendiendo a la urgencia y fines del proceso, podrá requerir información a cualquier servidor público, quien está obligado a suministrarla y a colaborar con la investigación según su competencia. También podrá solicitar información en poder de personas naturales o jurídicas.*

Tres son los aspectos a destacar de las normas transcritas:

1. Las investigaciones penales son instruidas por el Ministerio Público como entidad competente y puede este último practicar y ordenar la ejecución de las diligencias útiles para determinar la existencia del ilícito y los responsables.
2. Es deber del Ministerio Público promover la investigación de los delitos mediante el acopio de cualquier elemento de convicción ajustado a los protocolos de actuación propios de las técnicas o ciencias forenses necesarias para esa finalidad.
3. El Ministerio Público, podrá requerir información a cualquier servidor público, quien está obligado a suministrarla y a colaborar con la investigación según su competencia.

Como corolario podemos indicar que, las investigaciones realizadas por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, pueden servir como medio probatorio en aquellas causas penales que instruya el Ministerio Público, con base a lo dispuesto en los artículos 780 y siguientes del Código Judicial; y artículos 376 y siguientes del Código Procesal Penal; pero no pueden estas investigaciones (del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá) “interferir” “en una investigación de Tipo penal” “para imponer su criterio a través de un informe de su investigación”, debido a que dicha investigación no tiene como objetivo determinar la existencia del ilícito y los responsables de éstos, la cual es competencia del Ministerio Público como se expuso.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándoles que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mr
C-048-23