



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de agosto de 2020
C-097-20

Teniente
Gabriel C. Gómez O.
Secretario General
Sindicato de Bomberos de la República de Panamá
Ciudad.

Ref: Ascensos de los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

Señor Secretario General:

Por este medio damos respuesta a su nota N° 014-20 de 20 de julio de 2020, por medio de la cual solicita a este Despacho que: *“aclare el concepto o acepción ‘tendrán derecho a’, el cual aparece en la Ley 10 de 2010, en el capítulo V, sobre Deberes, Derechos y Prohibiciones, en su artículo 59, que a criterio nuestro les otorga el derecho de ser ascendidos a los miembros operativos remunerados, con lo estipulado en el numeral 9 de dicho artículo, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 45 y 46, del Capítulo IV, que regula los beneficios de la carrera bomberil...”*

En relación con la consulta formulada, este Despacho considera que, de acuerdo con las disposiciones legales analizadas, los ascensos son un derecho que tienen los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá al que pueden optar siempre que exista la vacante disponible según el caso y cumplan los requisitos establecidos tanto en la Ley N° 10 de 2010 como en el Reglamento General de la misma.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

Debemos iniciar citando los artículos 9 y 10, contenidos en el Capítulo III, sobre la *“Interpretación y Aplicación de la Ley”*, del Título Preliminar del Código Civil, los cuales son del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 9

Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

“ARTÍCULO 10

Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.”

Estas normas, pertenecientes a las reglas básicas de interpretación de las leyes en la República de Panamá, indican que, como criterio general, las disposiciones legales deben cumplirse, en principio, de acuerdo con lo que se entiende de la simple lectura de las mismas. Es decir, si de la lectura de la disposición legal se comprende su contenido y sentido, la misma deberá ser cumplida sin recurrir a otro tipo de interpretaciones; evidentemente si ello no ocurriera así, es decir, si la norma no fuera comprensible por la sola lectura de la misma, entonces podría recurrirse a determinar su intención, también denominada “*el espíritu*” con la que fue creada, lo que incluye la revisión de los registros en los que exista constancia del interés del legislador en crearla.

De igual forma deberán revisarse los glosarios o definiciones especiales contenidas en los distintos cuerpos legales, con la finalidad de determinar si algunos términos tienen un significado técnico o especial, distinto al común, para la correcta aplicación de determinada legislación.

Señalado lo anterior, veamos el artículo 59 de la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010 “*Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá*”¹, y que origina su consulta:

“**Artículo 59.** Los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá tendrán derecho a:

(...)

9. Recibir los ascensos que les corresponden conforme a las normas establecidas en esta Ley y en su reglamento general.

(..)”

Atendiendo a las reglas de la hermenéutica jurídica, a las que nos hemos referido, observamos que de la simple lectura del artículo 59, se entiende claramente que una vez los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (en adelante BCBRP), cumplan con los requisitos establecidos en la Ley No.10 de 2010 y el Reglamento General de la misma, es decir, el que fuera aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011, “*Que aprueba el Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá*”², adquieren el derecho a ser considerados para recibir ascensos. Es decir, la norma subordina o condiciona la posibilidad de recibir un ascenso al cumplimiento de los requisitos que para ello se establecen tanto en la Ley No.10 de 2010 como en el Reglamento General aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.113 de 2011.

Esto reviste suma importancia porque aun cuando se reconoce el ascenso como un derecho de los miembros de la institución, no todos los miembros tienen derecho a un ascenso apenas adquieren la condición de miembro y tampoco todos los miembros pueden obtener cualquier tipo de ascenso, toda vez existen requisitos y condiciones establecidos para ello, tanto en la Ley No.10 de 2010 como el Decreto Ejecutivo No.113 de 2011, que deben ser cumplidos por los miembros antes de hacerse acreedores al ascenso de que se trate.

¹ La Ley N° 10 de 16 de marzo de 2010 ha sido modificada por las leyes N° 38 de 11 de junio de 2013 ver G.O. N° 27,308 de 13 de junio de 2013; N° 124 de 31 de diciembre de 2013 ver G.O. N° 27,446-B de 3 de enero de 2014; N° 24 de 28 de octubre de 2014 ver G.O. N° 27,653-C de 29 de octubre de 2014; y N° 70 de 24 de noviembre de 2015 ver G.O. N° 27,916-A de 26 de noviembre de 2015.

² El Decreto Ejecutivo N° 113 de 23 de febrero de 2011, fue emitido por el Ministerio de Gobierno según consta en la G.O. N° 26,731-A de 24 de febrero de 2011.

La Ley No.10 de 2010 establece el marco general en relación con los ascensos y los funcionarios facultados para llevarlos a cabo, a fin de que revistan formalidad y legalidad; en este cuerpo legal la facultad de realizar ascensos está reservada al Director General. Veamos:

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

(...)

23. Realizar traslados y ascensos, conceder licencias, permisos, bonificaciones e incentivos, autorizar reintegros y vacaciones, imponer sanciones disciplinarias, degradaciones, suspensiones y destituciones al personal activo remunerado de conformidad con las disposiciones legales y del reglamento general.

(...)” (Subraya el Despacho)

A su vez, el artículo 36 de este cuerpo legal, establece los niveles y cargos (orden jerárquico) que se pueden ocupar en el BCBRP, así:

“**Artículo 36.** El Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá consta de los siguientes niveles y cargos:

1. Nivel Básico: Bomberos.

2. Nivel de Clase: Cabo Segundo, Cabo Primero, Sargento Segundo y Sargento Primero.

3. Nivel de Oficial: Subteniente, Teniente, Capitán, Mayor, Teniente Coronel y Coronel.

4. Nivel Directivo: Director y Subdirector General.”

El artículo 43, que reproducimos a continuación, confiere a los ascensos la condición de acciones o actos administrativos:

“**Artículo 43.** Son acciones administrativas, entre otras señaladas por esta Ley y el reglamento general, las siguientes: nombramientos, traslados, ascensos, licencias, permisos, capacitación, evaluaciones, retribuciones, bonificaciones, incentivos, retiros, reintegros, vacaciones, condecoraciones, renunciaciones, sanciones, suspensión del cargo, degradaciones, destituciones y jubilaciones.” (Subraya y resalta el Despacho)

El artículo 45 de la Ley No.10 de 2010, establece los primeros requisitos de importancia con respecto a los ascensos, así:

“**Artículo 45.** Los ascensos en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, se conferirán dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes disponibles y conforme a los requisitos de clasificación establecidos en esta Ley y en su reglamento general.

Cuando se trate de un bombero de primer ingreso, este deberá contar con cuatro años de servicios para aspirar a un ascenso, y el que opte al Nivel de Clase u Oficial deberá contar con dos años de servicios en el grado inferior al que aspira o por la necesidad del servicio.

Cuando fallezca un miembro activo remunerado, voluntario o administrativo en la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá en el ejercicio de sus funciones, recibirá un ascenso post mórtem.”

Nuevamente, atendiendo a las reglas de interpretación ya descritas, de la simple lectura del artículo 45 se observa lo siguiente:

- Los ascensos se encuentran sujetos al orden jerárquico establecido previamente por el artículo 36;
- Tienen que existir vacantes disponibles, luego, si no existen vacantes disponibles no se puede optar por la posición de que se trate;
- Se reitera que el aspirante al ascenso debe cumplir con los requisitos establecidos en la Ley No.10 de 2010 y el Reglamento General;
- Los bomberos de primer ingreso no pueden optar por ascensos hasta que cumplan con un mínimo de cuatro años de servicio en la institución;
- Para optar por ascensos a rangos de Nivel de Clase (Cabo Segundo, Cabo Primero, Sargento Segundo y Sargento Primero) o Nivel de Oficial (Subteniente, Teniente, Capitán, Mayor, Teniente Coronel y Coronel), el aspirante debe haber cumplido un mínimo de dos años en el grado inferior;
- Se puede obtener un ascenso a Nivel de Clase o Nivel de Oficial por necesidad del servicio;
- Cuando un miembro activo remunerado, un miembro voluntario o un miembro administrativo en Carrera Bomberil, fallezca en el ejercicio de sus funciones, deberá recibir un ascenso post mórtem.

De igual forma, el artículo 46 de la Ley No.10 de 2010 establece requerimientos al respecto de los ascensos. Veamos:

“**Artículo 46.** Los ascensos se consideran estímulos a la capacidad técnica, experiencia, méritos, conducta disciplinaria, condición física, examen promocional, asistencia y antigüedad de los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

Para estos propósitos, se creará una comisión de evaluación adscrita a la Oficina de Recursos Humanos de la Institución, cuyo desempeño será objetivo e imparcial y su integración y procedimientos serán establecidos en el reglamento general.

Ningún miembro activo remunerado, voluntario o administrativo en la Carrera Bomberil podrá valerse de medios ilícitos para obtener ascensos.

Se reconoce el recurso de apelación ante el Patronato para los casos en que la evaluación no satisfaga las expectativas del interesado, quien deberá interponerlo dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la notificación del resultado de la evaluación de ascenso.”

De la simple lectura de este artículo, observamos que los ascensos han sido concebidos como una forma de impulsar la práctica de ciertos valores que la institución considera deben formar parte de la conducta de sus miembros.

De manera que, la práctica de estos valores debe propiciar que la Comisión encargada de examinar objetiva e imparcialmente la conducta de los aspirantes a ascensos, sea más proclive a reconocer dicha conducta recomendando el ascenso de quienes lo practican.

Así, por ejemplo, si sólo existe una posición por llenar y todos los aspirantes a ocuparla cumplen con los requisitos de ley, pero uno de ellos reúne una mayor cantidad de las cualidades establecidas en el primer párrafo del artículo 46, este debería obtener la recomendación para el ascenso, con la finalidad de estimular la práctica de estos valores en futuros aspirantes.

Para realizar el análisis de la conducta de los miembros del BCBRP, se establece una Comisión adscrita a la Oficina Institucional de Recursos Humanos, que operará de acuerdo con las funciones y procedimientos establecidos en el Reglamento General.

También se establece la prohibición de obtener ascensos por medios ilícitos y el recurso de apelación ante el Patronato, en caso de que el aspirante al ascenso no se encuentre conforme con la evaluación que realice la Comisión descrita.

De igual forma, el artículo 47 de la Ley No.10 de 2010, establece la imposibilidad de recibir un ascenso por parte de aquellos miembros que tengan pendiente alguna situación de índole jurídica o por enfermedad mental comprobada, así:

“Artículo 47. Ningún miembro del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá que mantenga procesos penales podrá ser ascendido hasta que se resuelva su situación jurídica. Tampoco podrán ser ascendidos los detenidos, los suspendidos del cargo por orden de autoridad competente y quienes padezcan trastornos siquiátricos debidamente comprobados.”

En cuanto al análisis de los lineamientos y requisitos para optar por ascensos establecidos en el Reglamento General del BCBRP, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011 debemos iniciar con el concepto “Necesidad del Servicio” que nos brinda el literal “o” del artículo 2 del citado cuerpo legal, el cual señala lo siguiente:

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

(...)

o- Necesidad del servicio: Facultad de la Dirección General de otorgar ascensos a los niveles operativos, de manera tal de no interrumpir la continuidad de las operaciones bomberiles a nivel nacional, guardando el criterio de la carrera bomberil, y de manera temporal en situaciones de emergencias; salvo los rangos honorarios.

(...)”

Luego, aun cuando el Director General puede otorgar ascensos por necesidad del servicio, con la finalidad de que no se interrumpa la labor institucional, ello debe hacerse tomando en cuenta lo establecido en las normas de carrera bomberil.

También tiene el Director General la potestad de otorgar ascensos de manera temporal en situaciones de emergencia, con excepción de rangos honorarios. El artículo 6 del Reglamento General establece la facultad del Director General de otorgar rangos y grados por la necesidad del servicio, así:

“**Artículo 6:** Serán funciones del Director General, además de las establecidas en el Artículo 16 de la Ley 10 de 2010, las siguientes:

(...)

j.) Otorgar rangos y grados por necesidad de servicio.”

Por otro lado, el artículo 28 desarrolla el escalafón u orden jerárquico dispuesto en el artículo 36 de la Ley No.10 de 2010, ya descrito:

“**Artículo 28:** La Carrera Bomberil contará con los siguientes niveles jerárquicos:

A. Nivel Básico:

- 1- Aspirante
- 2- Bombero en periodo probatorio
- 3- Bombero

B. Nivel Medio (Clases):

1. Cabo Segundo
2. Cabo Primero
3. Sargento Segundo
4. Sargento Primero

C. Nivel de Oficiales:

1. Subteniente
2. Teniente
3. Capitán
4. Mayor
5. Teniente Coronel
6. Coronel

D. Nivel Directivo:

1. Director General
2. Sub-Director General”

Por su parte, el artículo 38 del Reglamento General dispone:

“**Artículo 38:** El Director General conferirá los ascensos a los miembros de la Institución que cumplan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes disponibles y conforme a los requisitos para ascenso establecidos en este Reglamento.

Los miembros de la Institución tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediato superior, por disposición de Instancia Superior, para ello se cumplirá lo que disponga este Reglamento sobre Evaluación y Promoción.

Esta disposición replica la facultad del Director General para conferir los ascensos conforme al orden jerárquico, siempre que haya vacantes disponibles y que se haya cumplido con los requisitos establecidos para ello en el reglamento.

El segundo párrafo de este artículo insta que el ascenso es un derecho de los miembros del BCBRP y, deja claro que este debe darse hacia el cargo inmediatamente superior al que ostenta el ascendido, cumpliendo lo que el Reglamento General disponga sobre Evaluación y Promoción.

Seguidamente, el artículo 39 del Reglamento General replica lo establecido en el artículo 46 de la Ley No.10 de 2010, sobre los valores que deben observarse, la constitución de la Comisión Evaluadora y algunas prohibiciones, reiterando también la facultad del Director General de otorgar ascensos por necesidad del servicio, como sigue:

“Artículo 39: Los ascensos se considerarán estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio bomberil. De estos asuntos se encargará la Comisión Evaluadora, cuyo desempeño será objetivo e imparcial.

Ningún Bombero podrá valerse de medios ilícitos para obtener ascensos. No podrán ser ascendidos los Bomberos que estén suspendidos del cargo por medidas disciplinarias, los que han sido arrestados en los últimos 12 meses, los que no hayan prestado servicio en el cargo inmediatamente anterior, quienes padezcan trastornos psiquiátricos comprobado y aquellos que estén en control del uso y abuso del alcohol y drogas.

El Director General podrá, por necesidad de servicio, dar ascensos.”

Sobre la Comisión Evaluadora y su funcionamiento, observamos en el Reglamento General los siguientes artículos:

“Artículo 40: Para llevar a cabo los ascensos dentro de la Institución, se deberá establecer una Comisión evaluadora designada por el Director General que estará adscrita a la Oficina Institucional de Recursos Humanos, quien les proveerá a los elementos y facilidades necesarias a objeto de que puedan realizar la evaluación respectiva.”

“Artículo 41: La evaluación se aplicara en formatos que garanticen la valoración todos los aspectos indicados en la ley el reglamento. Siendo que esta evaluación será objetiva e imparcial.”

“Artículo 42: La Comisión Evaluadora: tienen la responsabilidad de administrar, revisar, actualizar y adecuar el Programa de Evaluación del Desempeño, atendiendo las tendencias y dinámicas que se requieren para la modernización de esta herramienta técnica de administración de los recursos humanos.”

“Artículo 43: la Comisión evaluadora estará integrada por un número mínimo de 5 y máximo de 7 miembros, dentro de los cuales deberá garantizarse que este el Jefe inmediato de la unidad. Y a su vez estará integrada por Oficiales, Clases y Bomberos, un trabajador Social, un representante de Recursos Humanos.”

“Artículo 44: Dependiendo del miembro o funcionario a evaluar la Comisión Evaluadora será integrada por operativos remunerados, voluntarios o administrativos.”

“Artículo 45: La Oficina Institucional de Recursos Humanos actuará como apoyo y orientación en la aplicación de los instrumentos de evaluación.”

Complementariamente a lo indicado en el Reglamento General sobre la Comisión Evaluadora, observamos que de acuerdo con el “Manual de Organización y Funciones”³ del BCBRP, corresponde a la Oficina Institucional de Recursos Humanos, por medio del Área de Evaluación del Desempeño correspondiente a la misma, *“Organizar y dar seguimiento a las diferentes etapas de los concursos de ascensos, cuidando en todo momento la imparcialidad y objetividad”*.

Además de todo lo anteriormente indicado, observamos que de los artículos 63 al 72 del Reglamento Interno, se establecen de manera expresa una serie de requisitos específicos para cada una de las posiciones correspondientes a los niveles Medio y de Oficiales, los cuales el aspirante a obtener el ascenso deberá cumplir para ser candidato al mismo. A manera de ejemplo citaremos los artículos 66 y 71 correspondientes de forma respectiva a las posiciones de Sargento Primero y Teniente Coronel, los cuales disponen:

“Artículo 66: Para ser ascendido al rango de Sargento Primero (1ro) se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

- 1- Ser Sargento Segundo (2do)
- 2- Haber aprobado los cursos obligatorios.
- 3- Tener dos (2) años de antigüedad en el cargo anterior como mínimo (excepto por necesidades del servicio, siempre y cuando cumpla con los otros requisitos).
- 4- Tener evaluación del desempeño satisfactoria.
- 5- Tener un porcentaje no menor de 75% de asistencia a los actos obligatorios de la Institución y participación en las emergencias.
- 6- No haber sido sancionado en los últimos doce (12) meses (arresto de veinticuatro (24) horas o más, suspensión, degradación o proceso disciplinario pendiente o en curso)
- 7- Aprobar el curso para Sargento Primero (1ro) con un mínimo de setenta y uno por ciento (71%), por asignatura.”

“Artículo 71: Para aspirar al grado de Teniente Coronel, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

- 1- Ser Oficial
- 2- Haber aprobado los cursos obligatorios. (actualización y otros) (sic)
- 3- Tener dos (2) años de antigüedad en el cargo como mínimo (excepto por necesidades del servicio, siempre y cuando cumpla con los otros requisitos).
- 4- Tener evaluación del desempeño satisfactoria.
- 5- No haber sido sancionado en 105 últimos doce (12) meses (arresto de veinticuatro (24) horas o más, suspensión, degradación o proceso disciplinario pendiente o en curso)

³ De acuerdo con el documento denominado *“Manual de Organización y Funciones”* disponible en el portal de internet del BCBRP, el mismo fue aprobado por el Departamento de Organización del Estado de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, según consta en la Nota MEF-2016-16996 del 22 de noviembre de 2016.

6- Además debe contar con las siguientes aptitudes y actitudes:

- a. Capacidad de comunicación
- b. Supervisión y Evaluación
- c. Liderazgo
- d. Planificación del trabajo
- e. Organización del trabajo
- f. Toma de decisiones
- g. Relaciones humanas.

7- Tener un porcentaje no menor de 100% de asistencia a los actos obligatorios de la Institución y participación en las emergencias.”

Por último, el artículo 126 del Reglamento General, nuevamente reconoce el ascenso como un derecho de los miembros del BCBRP, sujeto a eficiencia y mérito según las evaluaciones de desempeño, así:

“**Artículo 126:** Todo Miembro de la Institución tendrá, independiente de otros, los derechos siguientes:

(...)

35- A ascensos a puestos de mayor jerarquía y sueldo mediante comprobación de eficiencia y méritos de acuerdo a las evaluaciones de desempeño, y promociones, al igual que ha (sic) traslados de acuerdo a las aspiraciones y oportunidades que se presenten dentro de la Institución.

(...)”

Conclusiones

1. De las disposiciones legales analizadas, observamos que tanto la Ley No.10 de 2010 como el Reglamento General de la misma, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.113 de 2011, reconocen el ascenso como un derecho de los miembros del BCBRP, pero este derecho, conlleva también deberes y requisitos que deben ser cumplidos por los aspirantes a obtener el ascenso. Es decir, que aun cuando se trata de un derecho, el mismo se encuentra condicionado al cumplimiento de todos los requisitos establecidos, tanto en la Ley No.10 de 2010 como en el Reglamento General, que la desarrolla, lo que incluye someterse a una evaluación de desempeño y que exista la disponibilidad de vacantes en el cargo al que se aspira.
2. También observamos que existen requisitos comunes a todos los ascensos y requisitos específicos para cada una de las posiciones que componen los niveles jerárquicos de la institución, que deberán ser cumplidos a cabalidad, por los aspirantes a ocupar dichas posiciones.
3. Igualmente, existen valores que los miembros de la institución que aspiren a obtener ascensos deberán practicar, así como prohibiciones que deberán evitar.

4. Por otro lado, realizar ascensos es una función privativa del Director General del BCBRP. Es decir que, para que un ascenso sea válido, legal y pueda generar derechos y obligaciones, únicamente puede ser realizado por el Director General de la institución, siguiendo los procedimientos legalmente establecidos para ello.
5. De modo que la comisión evaluadora adscrita a la Oficina Institucional de Recursos Humanos debería examinar las solicitudes de ascenso que formulen los miembros de la institución y realizar su evaluación, permitiendo al interesado, en caso de una evaluación con la que no se encuentre de acuerdo, llevar a cabo el procedimiento establecido en el último párrafo del artículo 46 de la Ley No.10 de 2010.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Despacho considera que, de acuerdo con las disposiciones legales analizadas, los ascensos son un derecho que tienen los miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá al que pueden optar siempre que exista la vacante disponible según el caso y cumplan los requisitos establecidos tanto en la Ley No.10 de 2010 como en el Reglamento General de la misma, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.113 de 2011.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**