

3 de octubre de 1997.

Su Excelencia

Licdo. Raúl Montenegro Diviazo

Ministro de Gobierno y Justicia

E. S. D.

Distinguido Señor Ministro:

Acuso recibo de su Nota N° 3107 D.L. de 4 de septiembre de 1997, recibida el 16 de septiembre de 1997, en la cual, con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, como Consejeros Jurídicos de los funcionarios públicos, consulta sobre "la posible competencia que puede tener el Ministro de Gobierno y Justicia para resolver un recurso de apelación contra una resolución de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos."

Antes de dar formal respuesta, creemos conveniente resaltar algunos aspectos doctrinales relacionados con la temática planteada:

La competencia es la "atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, edic. 21°, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 197).

La competencia se asigna por razón de territorio, naturaleza del asunto, cuantía, calidad de las partes y por tiempo, en cuanto a sus caracteres tenemos: obligatoriedad, improrrogabilidad, exigencia de ley expresa y de orden público. (Cfr. HUTCHINSON, Tomás. Régimen de Procedimientos Administrativos, Ley 19.549, 3° edic., Edit. Astrea, Buenos Aires, Argentina: 1995, pág. 67 y s.s.)

Al respecto, el Dr. FIORINI atinadamente nos comenta que la competencia "es el elemento esencial en el derecho de organización... tiene relación con la presencia de órganos, por ser concepto proveniente de las normas. Las normas crean al órgano y las normas establecen la competencia. Una persona pública tiene variedad de órganos, por lo que deberá suponerse que no tiene una sola competencia sino varias clases de competencia." (FIORINI, Bartolomé A. Derecho Administrativo, t. I., 2° edic., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina: 1995, pág. 133).

La Administración Pública está conformada por un número significativo de instituciones que se relacionan entre sí al momento de ejecutar su función pública dando

La Administración Pública está conformada por un número significativo de instituciones que se relacionan entre sí al momento de ejecutar su función pública dando lugar a las relaciones interorgánicas, o sea, aquellas que se dan entre órganos sin personalidad jurídica (entre dos ministerios), o a lo interno de un mismo organismo (en razón de jerarquía); y a las relaciones interadministrativas o intersubjetivas, o sea, entre entes o sujetos con personalidad jurídica, por ejemplo: entre un ministerio y un municipio, o entre un municipio y una entidad autárquica (Universidad de Panamá) (Cfr. DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, 3º edic., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 401)

Ese sin número de relaciones dentro de la Administración Pública, en un momento dado, hacen surgir los conflictos de competencia administrativa, en otras palabras, dos instituciones o más consideran tener la facultad de conocer determinado asunto, o por el contrario, rechazan la competencia sobre algún asunto.

En este caso nos interesa la competencia en razón de las relaciones interorgánicas pero entre instituciones dentro del Organismo Ejecutivo, es decir, el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Cuerpo de Bomberos de Panamá.

En este orden de ideas, el Cuerpo de Bomberos de Panamá nos elevó consulta sobre la necesidad o no de solicitar autorización previa al Consejo de Gabinete para poder desistir de un proceso o pretensión (C-188/97 de 15 de julio de 1997), y se determinó la relación precisa que existe entre estas dos instituciones, por lo cual pasamos a citar lo siguiente:

“ Por otra parte, según el texto refundido de la Ley 48 de 31 de enero de 1963, modificada y adicionada por la Ley 70 de 22 de octubre de 1963, el Decreto de Gabinete 148 de junio de 1970, y por la Ley 21 de 18 de octubre de 1982, las instituciones de Bomberos son personas jurídicas, fundadas por vecinos del lugar en reunión presidida por la primera autoridad política y conforme a la organización que señala la propia Ley y Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá. En otros términos, los Cuerpos de Bomberos, Compañías o Secciones constituyen lo que el artículo 64 de nuestro Código Civil denomina “Corporaciones... de interés público... reconocidas por ley especial” (Art. 64, numeral 3 del Código Civil).

Como tales, las mismas han quedado, por imperio de la Ley bajo el amparo y la tutela del Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia. El Ejecutivo Nacional es representado a través de dos organismos determinados en la Ley; la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos y el Consejo de Directores de Zona, quienes tienen a su cargo la

supervigilancia de todos los Cuerpos, Compañías o Secciones (arts. 1 y 7 de la Ley 21 de 1982).

La Dirección General está integrada por el Director General, que es el Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de Panamá, por un Subdirector y un Secretario General, y tiene, entre otras atribuciones, la de velar por la buena organización, administración y funcionamiento de las instituciones bomberiles, vetar los Reglamentos Internos de las instituciones si pugnan con la Ley, el Reglamento General y los acuerdos del Consejo de Directores de Zona; Aprobar el nombramiento del personal subalterno de la Oficina de Seguridad, previa recomendación del Director de Zona respectiva; recibir los Proyectos de Presupuestos que le presenten los Directores de Zonas para presentarlos al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Por su parte, el Consejo de Directores de Zonas es el organismo conformado por los Directores de las once (11) Zonas Jurisdiccionales de la República que tiene, entre sus atribuciones específicas, la de aprobar con o sin reformas el Reglamento General que proponga la Dirección General; presentar a la Dirección General los proyectos de Presupuesto de las instituciones de su Zona; dictar los Reglamentos de la Oficina de Seguridad; autorizar la creación de nuevas instituciones o la ampliación de las existentes; nombrar al Subdirector y al Secretario de la Dirección General; dictar prescripciones de general acatamiento por parte de las instituciones bomberiles; etc. (arts. 6 y 8 de la Ley 21 de 1982 y art. 2 del Reglamento General). El Consejo es presidido por el Director General de los Cuerpos de Bomberos, quien posee la facultad para convocarlo, ya sea para tratar aspectos generales o específicos, que sean de interés para la buena marcha y desempeño de las Instituciones de Bomberos (arts. 2 y 3 del Reglamento Interno del Consejo de Direcciones de Zona).

Se colige entonces que el Consejo de Directores de Zona es el organismo superior de naturaleza colegiada, deliberante y ejecutiva, encargado de ejercer funciones de control, dirección y vigilancia sobre las instituciones bomberiles (aprueba, dicta, autoriza, nombra, etc.).”

También guarda relación con lo anotado el artículo 1º de la Ley N°21 de 18 de octubre de 1982, que estipula:

la República y los que se establezcan en lo sucesivo con arreglo a las disposiciones de la presente Ley, quedan bajo el amparo del Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia...” (Subrayado nuestro)

De la anteriores transcripciones podemos deducir, que si bien el Cuerpo de Bomberos por Ley queda bajo el amparo y la tutela del Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, esto no significa que todas las decisiones del Cuerpo de Bomberos deban ir al Ministerio de Gobierno y Justicia como última instancia, puesto existe un nivel jerárquico que determina una prelación, así existe una representación del Organismo Ejecutivo en el Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá como lo es el Consejo de Directores de Zona, están los respectivos Jefes de cada Cuerpo de Bomberos y por último las Oficinas de Seguridad.

Por tanto, entre el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá existen relaciones interorgánicas, y que en materia de recursos, las relaciones que operan son de tipo interorgánica jerárquica, o sea, es necesario que se recurra ante el superior jerárquico inmediato.

En el caso en estudio, la resolución es emitida por la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá, por lo cual no le corresponde elevar el recurso de apelación en este caso particular ante el Ministro de Gobierno y Justicia, si no ante el superior inmediato de la Oficina de Seguridad, es decir, ante el Jefe de la Institución Bomberil de esa Oficina de Seguridad.

Lo anterior se puede inferir del artículo 18 de la Ley N° 21 de 18 de octubre de 1982, que señala lo siguiente:

ARTICULO 18.- “Las Instituciones de Bomberos podrán formar, bajo su dirección, oficinas de prevención de incendios con personal remunerado bajo la dependencia directa del Jefe de la Institución, previa recomendación de la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República y la aprobación del Ministerio de Gobierno y Justicia.
Estas oficinas se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias que dicten la Dirección General y tendrá la misma organización administrativa que la Guardia Permanente.” (Subrayado nuestro)

Queda claro entonces, que el superior jerárquico inmediato de una Oficina de Seguridad es el respectivo Jefe de la Institución de Bomberos, por ende, ante este último

deben dirigirse las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de la Oficina de Seguridad y no ante el Ministro de Gobierno y Justicia.

Esto no impide que decisiones que tome el Jefe del Cuerpo de Bomberos sean recurridas en última instancia ante el Ministerio de Gobierno y Justicia, siguiendo el orden jerárquico y así agotar la vía gubernativa. Por ende, en cada caso hay que analizar quién es el jefe inmediato para elevar el recurso de apelación según lo dispone la Ley N°135 de 1943 de lo Contencioso-Administrativo.

Recomendamos que en este caso particular de oficio se proceda a remitir el expediente recibido en su despacho, mediante la Nota S/N de 20 de junio de 1997 del Director General de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá, al Jefe del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

De esta manera esperamos haber resuelto su interrogante y haber colaborado con su despacho, quedamos de usted,

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/6/cch.