



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de octubre de 2025
Nota C-273-25

Señor Director General:

Ref.: Alcance del artículo 104 del Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011.

Por este medio damos respuesta a la Nota N° DG-BCBRP-1191-2025, recibida el 2 de octubre de 2025, mediante la cual nos consulta sobre: *"...si es procedente otorgar los beneficios económicos derivados del ascenso conferido a un servidor público jubilado, dado que el ascenso fue otorgado mientras este se encontraba en condición de activo, pero no fue formalizado mediante la firma del Acta de Toma de Posesión"*.

I. La Consulta.

La consulta se realiza porque varios servidores públicos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (en adelante BCBRP), fueron ascendidos de rango (de Capitán a Mayor) durante el periodo que estaban activos, pero los ascensos no surtieron efectos, producto, según señala su consulta, que la Oficina Institucional de Recursos Humanos, no culminó el trámite y, ninguno de ellos firmó el acta de toma de posesión que es el instrumento que valida el ascenso antes mencionado.

II. Disposiciones legales.

Las disposiciones legales pertinentes para absolver la consulta, se encuentran insertas en la Ley No.10 de 16 de marzo de 2010, *"Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá"* y en el Decreto Ejecutivo No.113 de 23 febrero de 2011, *"Que aprueba el Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá"*.

En efecto, el artículo 35 de la Ley No.10 de 2010, señala que los miembros de la institución se clasifican en miembros activos y miembros no activos, indicando que los miembros no activos serán los retirados, los que gozan de licencia por incapacidad temporal o permanente, por razones del servicio y los que ostentan grados honorarios.

Coronel
VICTOR RAUL ALVAREZ V.
Director General del Benemérito Cuerpo
de Bomberos de la República de Panamá
Ciudad.

Por su parte...

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011, en sus artículos 104 y 112 nos suministra las definiciones de las acciones de personal, entre ellos los términos *retiros* y *jubilaciones*, así:

“Artículo 104. Retiros: Es la acción que comprende el personal no activo, los que gozan de incapacidad temporal o permanente por razones de servicio, aquellos que ostentan grados honorarios y los jubilados (reservistas) (Lo subrayado es nuestro).

“Artículo 112. Jubilaciones: Es la acción de personal a que tiene derecho todo servidor público a retirarse de sus funciones laborales por haber cumplido con el tiempo determinado por la Ley o por enfermedad.

1. *Personal administrativo se acogerán según lo establecido por la Ley de la Caja de Seguro Social.*
2. *Los miembros activos remunerados en carrera bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, gozarán de una jubilación con el último salario devengado al completar 25 años de servicios continuos en la institución. El que ingrese con posterioridad a la vigencia de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, gozarán de este derecho al completarse 30 años continuos en la institución. (Lo subrayado es nuestro).*

De acuerdo a estas últimas normas, el miembro activo que se retira de la institución, después de haber cumplido los veinticinco años de servicios continuos o los treinta años, dependiendo de la fecha de ingreso, si fue antes o después de la vigencia de la Ley No.10 de 2010, pasa a la categoría de jubilado (o reservista) con su último salario devengado.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En este momento, los miembros del BCBRP a los que se refiere la consulta, son miembros no activos (jubilados o reservistas), porque culminaron sus labores en la administración pública, por haber cumplido los años de servicios requeridos en la institución, y fueron ascendidos cuando eran miembros activos; no obstante, por un error de la Administración (RRHH) de no gestionar el acta de toma de posesión antes de su jubilación, no se les ha podido otorgar el beneficio que le correspondería por el ascenso, y un miembro del BCBRP, que ha cumplido con los requisitos para obtener un derecho, como lo es el derecho a ascensos, **no debe perderlo por un defecto de forma que no afecta al fondo del asunto, ya que esto iría en contra de la buena fe de la administración pública.**

Por tales circunstancias, le corresponde a la propia administración del BCBRP enderezar ese error -- *de jubilar al miembro activo sin reconocerle el derecho por el ascenso* -- y la vía más idónea para ello, que constituye un remedio para tales efectos, es la que se encuentra consignada en el artículo 62 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que prevé los supuestos o motivos por los cuales la Administración queda habilitada para proceder a revocar o anular de oficio actos ejecutoriados, que afectan derechos subjetivos, como el que nos ocupa.

En efecto...

En efecto, el artículo 62 citado señala:

"Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

- 1. Si fuese emitida sin competencia para ello;*
 - 2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;*
 - 3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y*
 - 4. Cuando así lo disponga una norma especial.*
- ..." (Subraya la Procuraduría)*

En el caso bajo examen, sí se le explica a los afectados, que para tener derecho a que se le reconozca los beneficios obtenidos, por el ascenso cuando eran miembros activos, es menester que la administración del BCMRP, atienda lo normado en la Ley No.38 de 2000 (artículo 62), respecto de la resolución mediante la cual se les otorgaron la jubilación, para lo cual se requiere el consentimiento del afectado.

Otorgado el consentimiento, la administración deberá proceder conforme a derecho y, culminado el procedimiento administrativo correspondiente y, una vez notificadas las partes, se deberá firmar el acta de toma de posesión, y enseguida se podrá dictar la nueva resolución otorgando la jubilación, reconociendo los derechos que otorga el nuevo cargo, porque así le dará validez al principio de la buena fe de la administración pública, que ha sido reconocido por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, aplicado a las relaciones jurídicas donde una de las partes es la Administración.

En efecto, en Fallo de 21 de junio de 2000, la Corte Suprema de Justicia señaló:

"...Este (principio) significa que el administrado, según la estimación habitual de la gente, puede esperar determinadas consecuencias de su conducta o que no ha de tener otras distintas a las previstas en la Ley; quiere decir que si una persona se comporta de una manera confiada en que su conducta tendrá determinadas ventajas previstas en la Ley, la Administración no puede comportarse de manera excesivamente formalista de suerte que defraude confianza depositada en ella por los administrados (Cfr. Jesús González Pérez, El Principio de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 3ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 72, 73 y 91). De allí que la Corte, en aplicación de este principio, debe dejar de lado el excesivo formalismo de la Caja de Seguro Social y evitar que ésta sancione el incumplimiento de un trámite con consecuencias contrarias a la naturaleza del mismo.

*La declaración del señor Moisés García, visible a foja 32 es suficiente para dar lugar al nacimiento del derecho subjetivo de la señora Gladys Jaén a la pensión que reclama, aunque haya sido hecho en un trámite distinto ante la misma institución."*¹¹ (Lo subrayado es del Despacho).

Igualmente ...

¹¹Ver fallo de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Licenciada Marisa Noriega en representación de Gladys Jaén Tuñón para que se declare nula por ilegal, la Resolución No.3341 de 26 de marzo de 1996, emitida por la Comisión de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Igualmente, mediante Sentencia del 11 de septiembre de 2023, este mismo Cuerpo Colegiado, indicó:

“ ...

Otro aspecto que toma en cuenta el Tribunal para el sentido de su pronunciamiento es el Principio de Buena Fe, en su calidad de rector de las actuaciones de la Administración, y es que, como ha señalado en innumerables ocasiones la sala, resulta indiscutible que las actuaciones entre los particulares y la Administración deben desarrollarse con apego a los Principios de Objetividad y Buena Fe.

El tratadista español Jesús González Pérez^[8] al referirse a la importancia del Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, expresa lo siguiente:

‘La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en caso se persiga: Y que no le va ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales u sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando solo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones...’ (El PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, Pág. 116)²

... ” (Lo subrayado es de la CSJ)

Es oportuno señalar, que la nueva resolución otorgando la jubilación reconociendo el nuevo cargo, tendrá efectos a partir de la notificación de la misma, por lo que es probable que el afectado, deje de percibir salario entre la fecha en que se revoca la resolución anterior y se notifique la nueva, de manera que si él no da su consentimiento para la revocación, entonces la administración podría demandarla ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

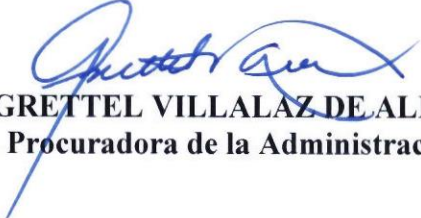
Por las consideraciones...

² Ver Fallo de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licenciada Yuealy Singh, actuando en nombre y representación de Maritza Zamora Ruíz para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo de Personal No.005-2019 de 19 de febrero de 2019, emitido por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Por las consideraciones anteriores, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, aplicando lo que señala el artículo 62 de la Ley No.38 de 2000, sí se podría otorgar los beneficios económicos, derivados del ascenso conferido al servidor público jubilado, siempre que éste, otorgue su consentimiento para que se revoque la resolución que le concedió la jubilación anterior.

Esperamos haber dado respuesta a su consulta, manifestándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac
C-248-25