

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1241

Panamá, 2 de noviembre de 2010

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El licenciado Carlos de Icaza, en representación de **José Enrique Morales**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución CBBT-03/2010 de 4 de marzo de 2010, dictada por el comandante primer jefe del **Cuerpo de Bomberos de Bocas del Toro**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es cierto; por tanto se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.**

**A.** El representante legal del demandante aduce la infracción de las siguientes disposiciones del Reglamento General de las Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, aprobado en reunión del Consejo de Directores de Zona el 9 de agosto del 2002: los numerales 1 y 3 del artículo 50 relativos a las atribuciones del fiscal; los numerales 6 y 11 del artículo 99 referentes a los actos que constituyen falta gravísima al mencionado reglamento; y el artículo 101 que dispone que las sanciones con que se castigarán las faltas serán aplicadas de acuerdo con la gravedad de las mismas. (Cfr. fojas 11 a 16 del expediente judicial).

**B.** Por último, indica que el acto acusado contraviene las siguientes disposiciones de la ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General: el artículo 34 que establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso

legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad; y el numeral 90 del artículo 201 que define la resolución como un acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en Derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Los respectivos conceptos de infracción pueden consultarse en las fojas 11 a 17 del expediente judicial.

### **III. Antecedentes**

Según se desprende de las constancias procesales, el acto demandado tiene su origen en la investigación llevada a cabo por el Cuerpo de Bomberos de la Provincia de Bocas del Toro debido al hurto de B/.30.00, hecho a un miembro de la Guardia Permanente de la Estación número 3 del Cuerpo de Bomberos de Changuinola. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Como producto de tal investigación el comandante primer jefe del Cuerpo de Bomberos de Bocas del Toro expidió la resolución CBBT-03/2010 de 4 de marzo de 2010, por medio de la cual destituyó a José Enrique Morales del cargo de sargento segundo, que éste ocupaba dentro de esa institución, por considerar que el mismo fue el responsable del hurto antes descrito. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Contra el mencionado acto administrativo, el demandante promovió un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la resolución CBBT-11/2010 de 10 de marzo de 2010, emitida por comandante primer jefe del Cuerpo

de Bomberos de la provincia de Bocas del Toro, a través de la cual se resolvió mantener en todas sus el acto recurrido. (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Dada la disconformidad del actor con la anterior actuación, el mismo presentó un recurso de apelación ante el Tribunal de Honor del Cuerpo de Bomberos de la provincia de Bocas del Toro, el cual fue decidido mediante la resolución 001-10 de 14 de abril de 2010, en la cual se resolvió mantener en todas sus partes el acto administrativo original, agotándose así la vía gubernativa. (Cfr. foja 60 del expediente administrativo).

Consumados los hechos que preceden, José Enrique Morales, mediante apoderado judicial, acudió a la presente vía judicial en la que solicita que se declaren nulos, por ilegales, los actos administrativos antes descritos y, en consecuencia, se ordene al Cuerpo de Bomberos de la provincia de Bocas del Toro que lo reintegre a la posición que ocupaba, como sargento segundo. Producto de ello, el recurrente también demanda que se ordene el pago de los salarios dejados de percibir y de las prestaciones a las que tiene derecho, desde la fecha de su destitución hasta que se haga efectivo su reintegro. (Cfr. fojas 4 del expediente judicial).

**IV. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Este Despacho disiente de los planteamientos expuestos por la parte actora al indicar que la resolución CBBT-03/2010

de 4 de marzo de 2010, emitida por el Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de la provincia Bocas del Toro, mediante la cual se ordenó destituir y dar de baja al sargento segundo José Enrique Morales, debe ser declarada nula, por ilegal, por haber violado los artículos 34 y 201 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 y los artículos 50, 99 y 101 del Reglamento General de las Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, de 9 de agosto de 2002.

A criterio nuestro, dicha resolución se ajustó a lo establecido en el artículo 12 del Reglamento General de las Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, derogado en su totalidad por la ley 10 de 2010, pero vigente al momento de emitirse el acto acusado de ilegal, que prevé que los miembros remunerados son personal de libre nombramiento y remoción del comandante primer jefe, de lo que se infiere que la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para remover al demandante. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Con relación a la supuesta infracción de las disposiciones legales contenidas en la ley 38 de 2000, estimamos necesario precisar que de conformidad con el artículo 37 de la ley en referencia, la misma es aplicable a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.

En razón de lo anterior, estimamos que la ley 38 de 2000 no es aplicable al caso que nos ocupa, toda vez que en este caso existe un cuerpo normativo especial que regula la materia, constituido por la ley 48 de 31 de enero de 1963 "Sobre Instituciones Bomberiles, Oficinas de Seguridad y Sistemas de Alarmas", modificada por la Ley 21 de 18 de octubre de 1982 y el Reglamento General de las Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, todos derogados por la ley 10 de 2010, que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, pero que estaban vigentes al momento de emitirse el acto demandado. Ello igualmente se desprende de lo establecido en el artículo 14 del Código Civil que establece la prelación de la norma de carácter especial sobre aquella de carácter general.

En relación con los hechos alegados por el demandante, cabe anotar que de acuerdo con las constancias procesales éste, José Enrique Morales, fungía como guardia permanente del Cuerpo de Bomberos de la provincia de Bocas del Toro, cargo que se encuentra dentro de la categoría de bomberos activos remunerados, que de conformidad con el artículo 12 del reglamento antes anotado, es de libre nombramiento y remoción del Comandante Primer Jefe.

Al respecto, el artículo 4 de la ley 48 de 1963, modificado por el artículo 4 de la Ley 21 de 1982, expresa lo siguiente:

**"Artículo 4:** Las instituciones bomberiles podrán formar una Sección de Guardia Permanente remunerada. Los

nombramientos, ascensos, remoción y su organización será de libre determinación del Primer Jefe, los cuales serán comunicados a la Junta de Oficiales.”

Igualmente el artículo 59 del Reglamento General de las Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, expresa que los nombramientos y remociones de los miembros de la guardia permanente serán potestad exclusiva del Comandante Primer Jefe; por lo que este Despacho opina que la remoción de que fuera objeto el recurrente cumple con los citados preceptos legales, razón por la que no observamos infracción alguna de los artículos 50, 99 y 101 del Reglamento General de la Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, conforme lo alega el apoderado judicial del actor.

Se observa además, que el demandante no ha acreditado poseer el derecho a estabilidad en el cargo que ocupaba, lo que confirma su condición de nombramiento y remoción discrecional del Comandante Primer Jefe.

Al decidir controversias similares a la que ocupa nuestra atención, ese Tribunal mediante fallo de 31 de octubre de 2007 se pronunció en los siguientes términos:

“En estas circunstancias, cabe destacar que el artículo 4 de la Ley 48 de 31 de enero de 1963 modificada por la Ley 21 de 28 de octubre de 1982, establece que en las instituciones bomberiles podrán formarse secciones de guardia permanente remunerada y que sus nombramientos, ascensos, remoción y organización ‘será de libre determinación del Primer Jefe...’ De igual manera, tal como lo expresara el Comandante Primer Jefe del Cuerpo de

Bomberos de Bugaba en su informe de conducta, el artículo 12 del Reglamento General del Cuerpo de Bomberos también faculta a dicho funcionario para remover al personal que se desempeña como guardia permanente en la institución. Su texto dice así:

'Artículo 12: Remunerados: Son todos aquellos que perciben sueldos y cumplen horarios tales como Guardia Permanente, Oficina de Seguridad, personal administrativo; etc. son de libre nombramiento y remoción del Comandante Primer Jefe.' (Resalta La Sala)

Aunado a lo anterior, observamos que según el artículo 44 (numeral 14) del Reglamento General de las Instituciones de Bomberos de la República de Panamá, el Comandante Primer Jefe está facultado no sólo para dar de baja a un bombero, sino para hacer todos los nombramientos y remociones que le atribuye la Ley, el Reglamento General o el Reglamento Interno (Cfr. numeral 10 ibídem).

De las normas citadas, se desprende en forma diáfana que el Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos tiene entre sus atribuciones la remoción de los guardias permanentes remunerados de esta institución, es decir, que los mismos pueden ser destituidos a discreción de la autoridad nominadora, o sea, en el momento que se estime conveniente.

Sobre el particular, este Tribunal ha expresado en reiteradas ocasiones que '...Esta facultad discrecional de nombramiento y remoción que tiene la administración, encuentra asidero en el artículo 794 del Código Administrativo, el cual claramente expone sobre la facultad de resolución ad-nutum de la administración...', excepto que el servidor público se encuentre amparado por una Ley Especial o Régimen de Carrera Administrativa..."(Sentencia de 26 de abril de 2006. Héctor Valdés vs. IFARHU)

Determinada la posición que ocupaba

el señor MUÑOZ JIMÉNEZ -guardia permanente- a la fecha de su destitución y su atributo de libre nombramiento y remoción, resulta oportuno destacar que contrario a lo expuesto en el demanda contenciosa de plena jurisdicción, el Comandante Primer Jefe de Bugaba sí tenía competencia y además razones para destituirlo, considerando que durante su desempeño como miembro del Cuerpo de Bomberos de Bugaba se recibieron múltiples quejas respecto a la forma irrespetuosa e irresponsable en que se comportaba no sólo con sus compañeros de trabajo, sino también mientras ejercía sus funciones (Cfr. fs. 68-94, 97-98).

Por último, advertimos que el artículo 106 del Reglamento General de las Instituciones de Bomberos dispone que al Tribunal de Honor le corresponde sancionar las faltas gravísimas cometidas por los Oficiales de las instituciones de bomberos del país, sin embargo, recordemos que MUÑOZ JIMÉNEZ a la fecha de su despido era un guardia permanente, mas no un oficial. La norma en comento es del tenor siguiente:

'Artículo No. 106: Las faltas gravísimas cometidas por oficiales serán juzgadas por el Tribunal de Honor. Las faltas graves serán juzgadas por la Comandancia.' (Resalta La Sala)

Estudiadas las pruebas allegadas a los autos y las normas que rigen la materia, esta Superioridad concluye que existen disposiciones especiales que regulan la remoción de los guardias permanentes del cuerpo de bomberos y que en el presente caso la instancia competente para destituir a DANIEL MUÑOZ JIMÉNEZ era el Primer Comandante del Cuerpo de Bomberos de Bugaba y no el Tribunal de Honor.

En mérito de lo expuesto, se colige que al momento de emitirse el acto impugnado, no se vulneraron los artículos 43 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; 103 y 106 del Reglamento General de los Cuerpos de Bomberos, razón por la cual se procede a

reconocer que el mismo se ajusta a derecho.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Orden de Servicios N° 042-05 de 2005, expedida por el Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de Bugaba y NIEGA las demás declaraciones pedidas."

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la resolución CBBT-03/2010 de 4 de marzo de 2010, emitida por comandante primer jefe del Cuerpo de Bomberos de la provincia de Bocas del Toro, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

**V. Pruebas:** Se aduce como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, la cual ya reposa en ese Tribunal.

**VI. Derecho:** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 682-10