



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de noviembre de 2005
C-No.221

Licenciado
Juan Ricardo De Dianous
Gerente General del
Banco Nacional de Panamá
E. S. D.

Señor Gerente General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 05(03000)-01)51, de 27 de septiembre de 2005, en la cual solicita nuestra opinión sobre la posibilidad de pagar a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, en adición a la bonificación de navidad, una bonificación por rendimiento.

Para cumplir con el propósito arriba citado, debemos señalar, en primer lugar, que el párrafo primero del artículo 302 de la Constitución Política, conforme fue reformada por el Acto Legislativo Número 1 de 2004, dispone que lo concerniente a la determinación de los derechos y deberes de los servidores públicos es materia de reserva de Ley. Dicha norma es del tenor siguiente:

“Artículo 302. Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley. ...” (negrilla y subrayado nuestro).

Del texto de la citada norma se desprende que **el derecho al goce de beneficios tales como el pago de bonificaciones o gratificaciones especiales sólo puede ser fijado a través de normas jurídicas que tengan rango de ley formal**, lo que excluye la posibilidad jurídica que los mismos puedan ser otorgados por medio de disposiciones de jerarquía normativa inferior, como son los reglamentos.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido consistente en señalar que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 302 (antes artículo 297) de la Constitución Política, los derechos de los servidores públicos deben estar contemplados en una ley formal que los fije, determine y regule, para que puedan ser reconocidos. En ese sentido, son ilustrativos los fallos del Pleno, de 6 de julio de 1993, y de la Sala Tercera de

lo Contencioso Administrativo de 26 de junio de 1996 y 2 de julio de 2003, en los que se expresó:

“El artículo 297 de la Constitución Nacional establece de manera clara, que los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, serán determinados por la ley. Por lo expuesto, se desprende inequívocamente que un reglamento interno de un Ministerio del Estado o cualquiera otra entidad oficial, no puede establecer normas sobre deberes y derechos de los servidores públicos, ni sobre nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, ya que éstos principios sólo pueden ser desarrollados por ley, por ser propios de las carreras públicas, como la carrera administrativa, la judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar, y las otras carreras que determine la ley. El Reglamento Interno podría desarrollar estos principios sólo cuando ya existan en la ley de carrera respectiva.

La Corte, en un fallo reciente, de 13 de marzo de 1991, declaró inconstitucional el Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda y Tesoro, por las mismas consideraciones que ahora se aducen”.

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_**

“... es de lugar indicar que pese a que este Reglamento prevé el pago de dichos salarios (caídos) a los funcionarios de la Caja de Ahorros que comparezcan como acusados en el caso de que salgan absueltos de los cargos, esta condena en pago de salarios caídos no está consagrada en la ley, razón por la cual la Sala no puede aplicar un reglamento que crea una carga económica para la Administración Pública y un derecho en favor de los servidores públicos en atención a una destitución o separación del cargo, ya que dicho derecho solo puede establecerse mediante una ley, según se desprende del artículo 297 de la Constitución Nacional cuando en su párrafo primero establece que "Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones cesantía y jubilaciones serán determinadas por la Ley".

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_*_**

“Al examinar los cargos impetrados, la Corte ha de señalar que de conformidad con el artículo 27 del Decreto Ley N° 7 de 1998, por el cual se creó la Autoridad Marítima de Panamá, entre las atribuciones legales conferidas al Administrador, está la de asumir las medidas administrativas de personal, es decir, nombrar, trasladar, ascender, suspender y remover o separar al personal subalterno de la institución.

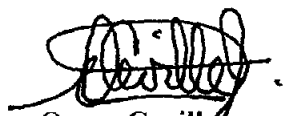
Ciertamente, la norma en comento señala que tales medidas administrativas deberán estar sujetas a lo contemplado en la ley y el Reglamento Interno. No obstante, este Tribunal ha señalado en jurisprudencia reiterada, que sólo las Leyes Especiales, o las Leyes que instituyen carreras en la función pública, como es el caso de la Ley de Carrera Administrativa, pueden otorgar a sus funcionarios, las condiciones de estabilidad en el cargo, por estar basadas en un sistema de méritos o selección. Es decir que, ningún reglamento interno puede establecer un régimen de inamovilidad del funcionario público”.

Lo expuesto nos lleva a concluir que el numeral 7 del artículo 135 de la ley 9 de 20 de junio de 1994, al referirse a “...los reglamentos y otros que decreta el gobierno”, al ser la “y” copulativa, debe entenderse que alude a los instrumentos jurídicos que dicta el Órgano Ejecutivo (Gobierno) para reglamentar la Ley.

Por otra parte, en lo que se refiere a la mención que hace en relación con el literal c) del artículo 13, de la Ley 20 de 22 de abril de 1975, por la cual se reorganiza el Banco Nacional de Panamá, que otorga a la Junta Directiva la facultad de establecer *directrices generales* para el buen funcionamiento de la Institución, confiriéndole a estos efectos, la potestad de dictar los reglamentos internos que sean necesarios, somos de opinión que la palabra “directrices” debe entenderse en su sentido natural y obvio, es decir, como instrucciones o normas generales para la ejecución de las políticas de la institución, y no como una facultad para establecer derechos a favor de los servidores públicos de la misma.

En conclusión, doy respuesta a su interrogante señalando que la Administración del Banco Nacional de Panamá sólo podrá otorgar la bonificación por rendimiento en adición a la bonificación de navidad, siempre que esté expresamente autorizada para ello por Ley.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/1031/gdes

