



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de julio de 2019
C-066-19

Licenciado
Javier Enrique Carrizo Esquivel
Gerente General
Banco Nacional de Panamá
E. S. D.

Ref.: Viabilidad legal para reglamentar el artículo 51 del Decreto Ley N° 4 de 2006, que instituye el bono de antigüedad para los funcionarios del Banco Nacional de Panamá.

Señor Gerente General:

Me refiero a la nota número 2019(03000-01)10 de 26 de junio de 2019, suscrita por su antecesor, licenciado Rolando de León de Alba, entonces Gerente General del Banco Nacional de Panamá, recibida en esta Procuraduría el 28 del mismo mes, mediante la cual solicitó nuestro criterio con relación a la reglamentación para la aplicación del bono de antigüedad para los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, instituido en el artículo 51 del Texto Único del Decreto Ley N° 4 de 18 de enero de 2006, formulándonos concretamente las siguientes interrogantes:

- a. Viabilidad legal de la Política adoptada por la Institución para regular la aplicación del Bono de Antigüedad, especialmente en lo relativo a:
 - plazo del que dispone el funcionario para acogerse al incentivo.
 - pérdida del derecho a aspirar incentivo.
 - cómputo de los años laborados para hacerse acreedor del incentivo.
- b. Existencia o no de un derecho adquirido por razón de la forma como se ha aplicado el reconocimiento del Bono de Antigüedad”

En lo que respecta a la **interrogante indicada en el punto a**, es decir, sobre la viabilidad legal de la política adoptada por el Banco Nacional de Panamá para regular la aplicación del bono de antigüedad, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que es viable que, con las facultades que le atribuye el Texto Único del Decreto Ley N° 4 de 18 de enero de 2006, que reorganiza el Banco Nacional de Panamá, ordenado por la Ley 24 de 2017 (en adelante el Texto Único), la Junta Directiva puede regular disposiciones en materias específicas, entre ellas, el bono de antigüedad instituido en el artículo 51 del citado Texto Único, siempre que no se aparte de su texto ni espíritu.

En lo que concierne al **punto b**, o sea, sobre la existencia o no de un derecho adquirido por razón de la forma como el banco viene aplicando el reconocimiento del bono de antigüedad, la opinión de la Procuraduría es que la política o reglamento que se adopte para regular la aplicación del artículo 51, no puede de ninguna manera desconocer el derecho que tienen los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, a que se le otorgue el bono de antigüedad si cumplen con los requisitos establecidos en dicho artículo, **que solo son dos**: que hayan acumulado 15 o más años de servicios en la Institución; y que la relación de trabajo termine en forma voluntaria, por haber el funcionario tener la condición de pensionado por vejez o por invalidez absoluta.

I. Explicación previa.

Antes de explicar las razones en que fundamentamos las opiniones arriba externadas, consideramos imperativo advertir que, mediante nota número C-009 de 7 de febrero de 2009¹, esta Procuraduría respondió una consulta que nos formuló la misma entidad consultante, sobre la aplicación del bono de antigüedad establecido en el artículo 51 en cuestión, indicándonos entonces que la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá había establecido ciertas condiciones para otorgar el bono de antigüedad, entre ellas, que los años de servicios deben ser continuos, no fraccionados; que la terminación voluntaria de la relación laboral debe darse dentro de los sesenta días siguientes al momento en que el funcionario adquiere la condición de pensionado por vejez, o dentro de los cinco días siguientes al momento en que adquiere la condición de pensionado por invalidez absoluta; y que el funcionario que continúa laborando en la Institución a pesar de haber adquirido la condición de pensionado por vejez, no se hace merecedor al beneficio.

Adicional, en la misma consulta el Banco Nacional de Panamá solicitó también nuestra opinión, en el sentido que si el bono de antigüedad excluye o no el derecho a recibir la prima de antigüedad establecida en el artículo 137-B del Texto Único de la Ley 9 de 26 de junio de 1994, ordenado por la Ley N° 23 de 2017.

En la referida nota número C-009-19, la Procuraduría respondió la consulta en estos términos:

[...]

De lo anterior se deduce que son cuatro los requisitos que los servidores públicos del Banco Nacional de Panamá deben cumplir, para que puedan ser acreedores de la **bonificación o bono de antigüedad**: a) que hayan acumulado 15 o más años de servicios continuos en la institución; b) que hayan adquirido la condición de pensionado por vejez o incapacidad absoluta; c) que hayan terminado la relación de trabajo de manera voluntaria, por algunas de estas dos causas; y d) que la solicitud se formule dentro de los términos que ha fijado el programa o las políticas.

¹Puede verse la nota número C-009-19 de 7 febrero de 2009, en nuestra página web: www.mtprocuraduria.gob.pa

Estos servidores públicos, además de hacerse acreedores a la bonificación o bono por antigüedad, también tienen derecho a que se le reconozcan la prima por antigüedad, con la particularidad que para este último caso, el único requisito es la terminación de la relación laboral, por cualquier causa.

[...]

Debido a esta circunstancia los servidores públicos del Banco Nacional de Panamá que cumplan con los requisitos para hacerse merecedores a la **bonificación o bono por antigüedad**, también tienen derecho a recibir la **prima de antigüedad**, pero en este último caso el fundamento de derecho para reconocerla dependerá del momento en que entra a regir el artículo 137-B del Texto Único, que, como se ha indicado, será cuando se nombren a los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública”

Tal aclaración era necesaria hacerla, en vista que la respuesta que dimos en la consulta anterior, no es coincidente con la que damos en la nueva, puesto que en aquella ocasión partimos del hecho que la Junta Directiva ya había establecido o aprobado esas condiciones, y ahora lo que se nos pide el criterio para determinar la viabilidad legal de adoptar políticas tendientes a regular la aplicación del bono de antigüedad establecido el artículo 51 del Texto Único.

II. Criterio legal de la Procuraduría.

Aclarado el panorama, entramos a exponer las razones por las cuales manifestamos que la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, pueda aprobar, fijar o dictar políticas tendientes a regular la aplicación del bono de antigüedad, consagrado en artículo 51 objeto de la consulta.

El bono de antigüedad establecido en el artículo 51 del Texto Único del Decreto Ley N° 4 de 2006 (en adelante el Texto Único), es un beneficio que el Banco Nacional de Panamá le otorga a sus funcionarios, cuando éstos acumulan quince o más años de servicios en la Institución y se retiren voluntariamente de la misma, por haber adquirido la condición de pensionado por vejez o por invalidez absoluta, y cumple un doble propósito: de un lado, representa un beneficio económico a los emolumentos que va a recibir el funcionario al retirarse de la institución, y del otro lado, inducirlos o motivarlos a que se retiren al descanso, a fin de que la entidad pueda renovar su recurso humano. El artículo 51 está redactado de la siguiente manera:

“**Artículo 51. Bono de Antigüedad.** Todos los funcionarios del Banco que hayan acumulado quince (15) o más años de servicios y terminen la relación de trabajo por pensión de vejez o invalidez absoluta, tendrán derecho a un bono de antigüedad, a razón de una semana por cada año de trabajo, hasta un máximo de diez (10) meses.

Para la aplicación de lo dispuesto en este artículo, al igual que para lo dispuesto en los artículos 49 y 50 anteriores, se tomarán en cuenta los años de servicios prestados al Banco con anterioridad a la vigencia de este Decreto Ley”

Como se puede apreciar, el artículo transcrito establece sólo dos condiciones para que los funcionarios del Banco Nacional de Panamá puedan ser merecedores a que se le otorgue el beneficio económico: a) que hayan acumulado quince años o más de servicios en la institución; y b) que la terminación de la relación laboral se produzca en forma voluntaria, por haber adquirido la condición de pensionado por vejez o invalidez absoluta.

Cabe mencionar que el artículo antes transcrito habla de años “acumulados” sin decir si deben o no ser continuos, de manera que cumpliendo el aforismo que dice donde la ley no distingue no le es lícito al hombre distinguir, basta que, al momento del retiro definitivo de la institución, el funcionario haya acumulado quince o más años de servicios en el banco, para que se cumpla una de las condiciones.

Ahora bien, como la terminación de la relación laboral debe ser voluntaria, el funcionario que tenga la condición de pensionado por vejez, puede continuar laborando en la Institución, o sea, seguir siendo funcionario para lo cual se le aplica las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de Trabajo, incluida aquellas que tienen que ver con los deberes y prohibiciones, de manera que si la relación laboral no termina en forma voluntaria, sino por otras causas, puede perder el derecho al bono de antigüedad, puesto que le faltaría cumplir con el segundo requisito.

Retomando el tema sobre la reglamentación, el artículo 51 del Texto Único, no tiene que estar reglamentado para que sea eficaz, o sea, para que pueda ser aplicado, pues no prevé esta condición. Basta que se cumplan con los dos requisitos para que se otorgue el derecho. No obstante, nada impide que, para facilitar su aplicación, la Junta Directiva lo reglamente, pero sin apartarse de su texto ni espíritu.

Si bien es cierto es que el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política señala que le corresponde al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, “Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu”, también lo es que los otros órganos del Estado (Judicial y Legislativo), instituciones independientes (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Tribunal Electoral...), entidades del gobierno central (ministerios), instituciones descentralizadas (Superintendencia de Bancos, Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestres...), los intermediarios financieros (Banco de Desarrollo Agropecuario, Caja de Ahorros, Banco Nacional de Panamá...), y cualquier otra autoridad en materias que, para los efectos, sean autorizadas por la ley.

En el caso particular que nos concierne, el Texto Único, le atribuye a la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, una serie de facultades, entre ellas, las de aprobar su estructura orgánica y administrativa, *fijar remuneración y beneficios* de sus funcionarios, y adoptar la escala salarial y clasificación de cargos; *fijar las políticas para el funcionamiento*, mejoramiento y modernización del banco, así como supervisar su administración de acuerdo con lo dispuesto en dicho Texto Único; y *aprobar las directrices generales, metas y objetivos para el buen funcionamiento del banco*, en todos los aspectos y en especial, en lo relativo a

sus asuntos administrativos, pudiendo y dictar los reglamentos internos para dicho buen funcionamiento (Cfr. artículos 1, 11 y 14, numeral 1 del Texto Único).

lo hacen los otros bancos del sistema no oficiales (captar y colocar recursos a su cuenta y riesgo), hace que la Junta Directiva pueda dictar reglamentos relacionadas a esas funciones, que son realizadas por su personal, para lo cual puede “Aprobar reglamentos, políticas de salarios, retribuciones, bonificaciones bonos de desempeño, primas o comisiones La doble función del Banco Nacional de Panamá, como banco oficial o banco del Estado, al realizar algunas funciones propias de banco central (servir como cámara de compensación entre los Bancos y ser depositario de las reservas monetarias del país y de los dineros del Estado); y de banco privado, al realizar negocio de banca, en la misma forma que por cobro o cualquier otro incentivo que promueva su productividad” (Cfr. numeral 3 del artículo 14 del Texto Único), pero asimismo, con respecto al personal, puede reglamentar o dictar políticas para desarrollar el artículo 51 del Texto Único, tendente a provocar o motivar el retiro de los funcionarios que hayan acumulado los años de servicios en la institución, y tengan la edad y las cuotas necesarias, para acogerse a la pensión por vejez, para los propósitos de poder renovar el recurso humano, pero respetando los límites de la potestad reglamentaria.

Sobre este punto, es decir, sobre la potestad reglamentaria y el reglamento, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en diversos fallos, se ha pronunciado al respecto, ya sea para definir el concepto de reglamento, establecer los límites de la potestad reglamentaria o explicar la función del reglamento de ejecución, que es el que se dicta para desarrollar el precepto de una ley. En este sentido, resulta pertinente traer a colación la interesante Sentencia del 14 de febrero de 2011, proferida por la Sala, en la que, haciendo un recuento sobre algunos de esos fallos, dijo:

“[...]

Al respecto de los límites de la potestad reglamentaria la Sala Tercera expresó en la referida sentencia de 21 de diciembre de 2009, lo siguiente:

‘...’

En primer lugar hay que resaltar el orden jerárquico normativo que ocupa el Reglamento, que determina su valor normativo y su orden de desarrollo y aplicación, dentro de un Estado de Derecho y con ocasión del principio de legalidad.

El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, se dispone que ‘en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.’ Lo que implica la inferioridad del reglamento con respecto a la ley, situación que no es caprichosa, sino que obedece al concepto que el reglamento representa y al principio de división de los poderes, toda vez que aunque la ley y reglamento contengan normas de carácter general, existe una diferencia sustancial en su formación

y elaboración, en primer lugar; y, el reglamento, constituye un desarrollo complementario de la ley, en segundo lugar.

A este respecto, citamos lo señalado en Sentencia de 20 de febrero de 2008, proferida por esta Sala:

‘Lo anterior -y a manera de docencia- nos lleva a exponer brevemente, sobre los conceptos de ley y reglamento, y la diferencia entre dichas figuras jurídicas... veamos:

Ley, es la norma escrita, de carácter general emanada del Poder Legislativo y, aunque tiene múltiples acepciones, se puede afirmar que todas ellas vienen a recaer en un mismo principio, es decir, que la Ley es una norma de conducta, ya sea física, moral, social o propiamente jurídica.

Reglamento, son actos con fuerza de ley que reglamentan total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; es decir, que son normas secundarias inferiores y complementarias de las leyes que en el caso de que las violen puede ser solicitado su nulidad.

[...]

Dentro de este contexto, la potestad reglamentaria, se encuentra limitada por la reserva de ley y por la naturaleza de los reglamentos. En el caso que nos ocupa, estamos en presencia de un reglamento de ejecución de ley, por lo que se limita la potestad reglamentaria al desarrollo de lo previamente establecido en la misma.

Respecto de este tipo de reglamento, el autor Fernando Garrido Falla señala que: "son los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Tal desarrollo puede ser parcial - de determinados preceptos de la ley- o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la ejecución de la ley". (Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. España 1989. Pág. 239).

En este orden de ideas, no es dable en este tipo reglamentos: dictar nuevas reglas, disposiciones que violen una ley, ampliar o restringir el alcance de la ley, regular materias de reserva legal, suplirlas o remplazar la Ley (Véase, Sentencia de Pleno de 18 de abril de 1997, Sentencia de esta Sala de 15 de junio de 2001, 29 de diciembre de 2002, 14 de mayo de 2007, 21 de mayo de 2014

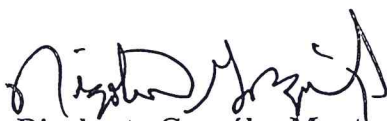
[...]"

En el caso particular que ocupa nuestra atención, el Texto Único le atribuye a la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá potestades para aprobar disposiciones generales con respecto a ciertas materias, entre ellas, las relacionadas con la estructura orgánica y administrativa del banco, fijar beneficios a favor de los funcionarios, establecer políticas para el buen funcionamiento del mismo, y aprobar directrices generales en asuntos administrativos. En estos casos, las disposiciones que se dicten sobre las citadas materias, tienen que ser de carácter general e impersonal, y cuando se dictan así, quedan situadas en la figura del reglamento subordinado o de ejecución, puesto que desarrollan determinado precepto de la ley. Si lo que se pretende es reglamentar o dictar políticas para regular la aplicación de un precepto contenido en el Texto Único, en este caso, en su artículo 51, la Junta Directiva puede perfectamente hacerlo, sin apartarse de su texto ni espíritu.

Como consecuencia de todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración opina que, aun cuando no es necesario reglamentar o desarrollar el artículo 51 del Texto Único para que este tenga eficacia y pueda ser aplicado, es jurídicamente viable que la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye los artículos 1, 11 y 14, numeral 1, del citado instrumento jurídico, pueda reglamentarlo, pero sin apartarse de su texto, espíritu ni propósito. En este sentido, con respecto a las interrogantes formuladas, no puede dicho órgano de gobierno colegiado:

- Establecer plazos para que los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, puedan acogerse al bono de antigüedad. Basta que cumplan con los requisitos, señalados en la ley, para que el derecho sea concedido.
- Señalar término para la pérdida del derecho, ya que la disposición que se pretende reglamentar no lo contempla. No obstante, si el funcionario tiene la condición de pensionado por vejez y continúa laborando en la Institución, el derecho sí se puede perder, si la terminación de la relación de trabajo no termina por esa causa (por renuncia voluntaria al tener la condición de pensionado por vejez), sino por algunas de las causales de destitución establecidas en el Reglamento Interno de Trabajo, pues en este caso, no cumplirá con el segundo requisito.
- Indicar que los años de servicios deben ser continuos, no fraccionados, ya que la ley no establece condiciones al respecto, pues habla de años “acumulados”.

Atentamente.



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac



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*