



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de noviembre de 2005
C-No.225

Licenciado

Juan Ricardo De Dianous

Gerente General del

Banco Nacional de Panamá

Señor Gerente General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota 05(03000-01)64, de 24 de noviembre de 2005, mediante la cual amplía la consulta que nos formulara en nota 05(03000)-01)51, de 27 de septiembre de 2005, contestada a través de nuestra Nota C-221 de 23 de noviembre de 2005, que se refiere a la posibilidad de pagar a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá una “bonificación por rendimiento”, en adición al beneficio que éstos reciben anualmente en concepto de bonificación de navidad.

Señala como nuevo elemento, que el bono citado fue avalado por la Asamblea Nacional dentro del Presupuesto para el período fiscal 2005 “...por estar debidamente autorizado por leyes sustantivas anteriores a la aprobación del mismo, como lo es el Artículo 300 de nuestra Carta Magna que establece el sistema de méritos para los servidores públicos, cumpliendo el BNP de esta forma con la exigencia legal que sobre esta materia establece el Artículo 1136 del Código Fiscal”.

Sobre el punto en que sustenta la ampliación de su consulta, debo empezar por aclarar que la Constitución Política o Ley Fundamental, como también se le denomina por ser el fundamento de todas las otras leyes, establece principios y normas dogmáticas o de contenido, así como normas de organización y procedimiento o programáticas, en cuyo desarrollo deben dictarse las leyes sustantivas y adjetivas.

Ley sustantiva es aquella expresión positiva del Derecho que impone una obligación, concede o reconoce un derecho y ley adjetiva, la que regula la aplicación de una sustantiva.

El artículo 300 de la Constitución Política en el que basa su argumentación, es una norma programática y, como tal, cuando indica que los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos, se limita a establecer el criterio que debe seguir la ley sustantiva al determinar el régimen jurídico de los servidores públicos.

A lo expresado debemos agregar que de conformidad con el principio de unidad de la Constitución, según el cual las normas constitucionales no pueden ser interpretadas de forma aislada, sino que deben ser consideradas dentro del conjunto constitucional, el artículo 300 antes

citado, viene a ser complemento del artículo 302 de la Constitución Política, que dispone que los deberes y derechos de los servidores públicos serán determinados por la Ley.

El hecho que haya sido un Decreto con valor de Ley -Decreto de Gabinete 300 de 4 de septiembre de 1969- el instrumento por el cual se reconoció a los servidores públicos del Banco Nacional de Panamá el derecho a una bonificación anual equivalente a un mes de sueldo o fracción de éste, viene a confirmar que sólo una Ley sustantiva o un Decreto con valor de Ley, puede establecer el derecho a determinadas bonificaciones para los servidores públicos.

Por otra parte, el artículo 1136 del Código Fiscal, que cita su atenta Nota, expresa literalmente que “la Asamblea Nacional no podrá incluir en el Presupuesto, que es una ley de carácter adjetivo, rentas o gastos que no estén previamente autorizados por leyes sustantivas anteriores”. En consecuencia, si bien el Presupuesto General del Estado, aprobado mediante Ley 54 de 21 de noviembre de 2004 (ley adjetiva), para la vigencia fiscal 2005 incluye, para el Banco Nacional de Panamá, una Partida Presupuestaria de Funcionamiento, en el Programa de Servicios Bancarios, que se identifica como “BNP:53-108-30000 para cubrir el pago de XIII mes y bonificación/bonos”; esta norma adjetiva sólo faculta al Banco para hacer frente a los gastos ahí especificados que hayan autorizados por leyes sustantivas anteriores, tales como la Ley 52 de 16 de mayo de 1974, sobre XIII mes; el Decreto de Gabinete 300 de 4 de septiembre de 1969, que autoriza la bonificación de navidad, y cualquier otra ley sustantiva aprobada con anterioridad, que expresamente autorice el pago de bonificación o bonificaciones adicionales a las expresadas.

Finalmente, con relación a la autonomía del Banco Nacional y las facultades de su Junta Directiva para tomar las decisiones objeto de su consulta, debo expresarle que dicha autonomía no es absoluta sino que está limitada a la administración de sus fondos, activos y otros bienes patrimoniales sujeta a lo que dispongan la Constitución y la Ley. En cuanto a las facultades de la Junta Directiva, reitero lo expresado en nuestra Nota C-221 en el sentido que la facultad de establecer *directrices generales* para el buen funcionamiento de la Institución, debe entenderse en su sentido natural y obvio, es decir, como instrucciones o normas generales para la ejecución de las políticas de la entidad.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/1031/gdes

