

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 431

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de abril de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

El Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en representación del **Contralor General de la República**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 182-B del Estatuto Universitario de la **Universidad de Panamá**, modificado por el Consejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias número 7-16 de 23 de junio de 2016 y número 8-16 de 4 de agosto de 2016, respectivamente.

**Concepto de la Procuraduría de la  
Administración.**

**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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Disposición acusada de ilegal.**

El Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en representación del **Contralor General de la República**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, modificado por el Consejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias número 7-16 de 23 de junio de 2016 y número 8-16 de 4 de agosto de 2016, respectivamente.

**II. Normas que se aducen infringidas en la demanda.**

A juicio del abogado del **Contralor General de la República**, el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, vulnera las siguientes disposiciones:

1. El artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que guarda relación con la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa en aquellas instituciones que se rijan por leyes especiales u otros regímenes de estabilidad laboral (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

2. El artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que se refiere a la bonificación por antigüedad y la forma cómo se calcula (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

3. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

4. El artículo 45 del Código Civil, que establece que la personalidad civil se extingue con la muerte de las personas (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial); y

5. El artículo 13, numeral 1, de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, que detalla, entre las funciones del Consejo General Universitario, la de aprobar y reformar el Estatuto Universitario, así como los reglamentos de la Universidad de Panamá (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la violación según lo planteado por el accionante.**

El apoderado judicial del **Contralor General de la República** sostiene que en la Gaceta Oficial Digital número 28097 de 17 de agosto de 2016, aparece promulgado el Acuerdo del Consejo General Universitario aprobado en la Reunión Extraordinaria número 8-16 de 4 de agosto de 2016, por medio de la cual se aprobó, por segunda vez y por unanimidad, el Acuerdo del Consejo General Universitario número 7-16 de 23 de junio de 2016, referente a la modificación del **artículo 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá** (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

A juicio del abogado del accionante, el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, establece que sólo la renuncia, la jubilación y la reducción de fuerza constituyen causales para recibir la bonificación por antigüedad (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, dicho letrado señala que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, luego de las mencionadas modificaciones, permite que el personal académico de la Universidad de Panamá pueda recibir la bonificación por antigüedad, debido a que en dicha disposición se incluyen otras causales como: pensión por vejez, fallecimiento, retiro definitivo por incapacidad vitalicia concedido por la Caja de Seguro Social, por haber finalizado su relación laboral con la institución, por tener setenta y cinco (75) años de edad o por cualquier otra causal aprobada por los órganos de

gobierno competentes, las que estima son distintas a las previstas en el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En adición, el abogado del accionante manifiesta que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, luego de las mencionadas modificaciones, establece que el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá obedece a una determinada cantidad de **meses de remuneración** según los años de servicio del profesor, lo que amplía lo previsto en el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, según el cual, los servidores públicos de Carrera Administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación o reducción de fuerza, recibirán una bonificación por antigüedad equivalente a cuatro (4), seis (6), ocho (8) o diez (10) meses de sueldo, dependiendo de completen una cantidad determinada de años de servicio (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

A juicio del recurrente, al reemplazar los meses de salario contemplados en la precitada norma de la Ley de Carrera Administrativa y reemplazarla por meses de remuneración, el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, soslaya la diferencia conceptual entre salario y remuneración, pese a que la última no sólo incluye al salario, sino también a los gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Siguiendo dicho razonamiento, el apoderado judicial del **Contralor General de la República** indica que al fijar como cálculo de la bonificación por antigüedad para el personal académico de la Universidad de Panamá, el promedio de la remuneración devengada por el profesor durante los cinco (5) mejores años laborados por éste, la norma reglamentaria impugnada también viola el texto legal al establecer una fórmula distinta para el cálculo de la mencionada bonificación por antigüedad (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Igualmente manifiesta el letrado, que la norma reglamentaria no ha tomado en cuenta que según el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, la Ley de Carrera Administrativa sirve de norma supletoria a la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, misma

que no regula la bonificación por antigüedad para el personal académico (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

#### IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al entrar a analizar la demanda en estudio, este Despacho observa que el apoderado judicial de la Contraloría General de la República hace una comparación del contenido del artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, frente al artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, veamos:

Estatuto Universitario, modificado	Texto Único de la Ley 9 de 1994
<p><b>“Artículo 182-B.</b> Sólo recibirán bonificación por antigüedad, el personal académico que deje su puesto por renuncia, jubilación, pensión por vejez, fallecimiento, retiro definitivo por incapacidad vitalicia concedido por la Caja de Seguro Social, por haber finalizado su relación laboral con la Institución por tener setenta y cinco (75) años de edad o por cualquier otra causal aprobada por los órganos de gobierno competentes.</p> <p>La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta el promedio de la remuneración devengada durante los cinco (5) mejores años laborados por el profesor desde su ingreso a la actividad académica en la Universidad de Panamá, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al completar diez (10) años de servicio tendrá derecho a seis (6) meses de remuneración de bonificación.</li> <li>- Al completar quince (15) años de servicio tendrá derecho a ocho (8) meses de remuneración de bonificación.</li> <li>- Al completar veinticinco (25) años de servicio tendrá derecho a doce (12) meses de remuneración de bonificación.</li> <li>- Al completar treinta (30) años de servicio tendrá derecho a quince (15) meses de remuneración de bonificación.”</li> </ul>	<p><b>“Artículo 112.</b> La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del estatus del servidor público de Carrera Administrativa al último sueldo devengado.</p> <p>Sólo recibirán bonificación por antigüedad los servidores públicos de Carrera Administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación o reducción de fuerza.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al completar diez años de servicios, tendrá derecho a cuatro meses de sueldo por bonificación.</li> <li>• Al completar quince años de servicios, tendrá derecho a seis meses de sueldo por bonificación.</li> <li>• Al completar veinte años de servicios, tendrá derecho a ocho meses de sueldo por bonificación.</li> <li>• Al completar veinticinco años de servicios, tendrá derecho a diez meses de sueldo como bonificación.”</li> </ul>

Sobre la base de tal comparación, el abogado del accionante llega a la conclusión que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, permite que el personal académico de la Universidad de Panamá pueda recibir la bonificación por antigüedad por causales como: **pensión por vejez, fallecimiento, retiro definitivo por incapacidad vitalicia concedido por la Caja de Seguro Social, por haber finalizado la relación laboral con la institución, por tener setenta y cinco (75) años de edad o por cualquier otra causal aprobada por los órganos de gobierno competentes**; cuando el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, establece que sólo **la renuncia, la jubilación y la reducción de fuerza** constituyen causales para recibir la bonificación por antigüedad, por lo que estima que hay una auténtica violación a la ley (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el accionante concluye que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, luego de las mencionadas modificaciones, establece que el personal académico de la Universidad de Panamá podrá percibir la bonificación por antigüedad, la cual se calcula tomando en cuenta que **al completar diez (10) años de servicio tendrá derecho a seis (6) meses de remuneración de bonificación; al completar quince (15) años de servicio tendrá derecho a ocho (8) meses de remuneración de bonificación; al completar veinticinco (25) años de servicio tendrá derecho a doce (12) meses de remuneración de bonificación; y al completar treinta (30) años de servicio tendrá derecho a quince (15) meses de remuneración de bonificación**, mientras que el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, indica que **al completar diez (10) años de servicios, tendrá derecho a cuatro (4) meses de sueldo por bonificación; al completar quince (15) años de servicios, tendrá derecho a seis (6) meses de sueldo por bonificación; al completar veinte (20) años de servicios, tendrá derecho a ocho (8) meses de sueldo por bonificación; y al completar veinticinco (25) años de servicios, tendrá derecho a diez (10) meses de sueldo como bonificación**, lo que, a su juicio, revela que la norma reglamentaria rebasa el texto legal, puesto que otorga derecho a percibir la bonificación por antigüedad por mayor cantidad de meses. Básicamente la diferencia es de dos (meses) más en cada categoría.

Además señala, que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, dispone que la bonificación consiste en **el promedio de la remuneración devengada durante los cinco (5) mejores años** laborados por el profesor desde su ingreso a la actividad académica en la Universidad de Panamá; situación que, según el actor, no está prevista en el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, ya que este último, respecto de este tema, dice: **“La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del estatus del servidor público de Carrera Administrativa al último sueldo devengado.”** Es decir que, en su opinión, la norma de rango legal no elige, de los años trabajados, los que tienen la mejor remuneración.

Por otra parte, se observa la afirmación del abogado del recurrente al manifestar que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, guarda relación con la **remuneración**, mientras que el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, se refiere al **sueldo**; y que ambos conceptos no son iguales, puesto la **remuneración** comprende, entre otros, **al salario y a los gastos de representación**. En adición, sostiene que ambos conceptos son diferentes, puesto que la **remuneración** implica: salario, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos; y que, al reemplazar los **meses de salario** contemplados en la precitada norma de la Ley de Carrera Administrativa, por **meses de remuneración**, el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, soslaya la diferencia conceptual entre salario y remuneración (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Esta alegación del apoderado judicial del **Contralor General de la República** parece apartarse del concepto de **salario o sueldo** establecido en el artículo 91 de la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, que dice:

**“Artículo 91. Pago de Cuotas sobre salario.** Los empleados y empleadores deben pagar la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que establece esta Ley, sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado.

Para los efectos de esta Ley y del Decreto de Gabinete 68 de 1970, sin perjuicio de la definición de salario contenida en el Código de Trabajo, **se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción**, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus

empleadores como retribución de sus servicios o con ocasión de éstos, incluyendo:

1. Las comisiones.
2. Las vacaciones.
3. Las bonificaciones.
4. Las dietas, siempre que siempre que sean recurrentes y que excedan el veinticinco por ciento (25%) de un mes de salario. En caso de exceder el porcentaje anterior, tales excedentes serán considerados salarios.
5. Las primas de producción, siempre que excedan el cincuenta por ciento (50%) de un mes de salario.
6. Los gastos de representación de los trabajadores del sector público y privado a partir del 1 de enero de 2006 para ambos sectores. Tales gastos de representación se gravarán con la siguiente gradualidad:  
..."

Todas las violaciones a la Ley a las que hace referencia el abogado del **Contralor General de la República** en las páginas anteriores, tienen lugar, por el hecho que, según opina, el Consejo General Universitario no tomó en consideración que al reformar el Estatuto Universitario y aprobar el artículo 182-B, basado en **el artículo 13, numeral 1, de la Ley 24 de 14 de julio de 2005**, debía respetar lo que establece **el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, que regula la bonificación por antigüedad, ello, en atención a que **el artículo 5 de este último cuerpo normativo**, señala que: *"La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los Municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales."*; y que dicha supletoriedad debe hacerse efectiva, por razón que la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, no contiene una norma especial que regule lo relativo a la bonificación por antigüedad para el personal académico de esa Casa de Estudios.

Sin embargo, este Despacho no comparte dicho criterio, debido a que en la tesis del **Contralor General de la República** objeto de análisis, se parte de la existencia de una laguna jurídica en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, que constituye la norma especial, la cual debe ser suplida por del Texto Único de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, que es la disposición general.

A nuestro juicio, tal laguna legal no existe, puesto que la Universidad de Panamá sí cuenta con una regulación en materia de **bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá**, pero no en su ley orgánica o alguna otra que se haya expedido en ese sentido, sino en el **artículo 182-B del Estatuto Universitario**, modificado por el Consejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias número 7-16 de 23 de junio de 2016 y número 8-16 de 4 de agosto de 2016, respectivamente; por consiguiente, no es factible señalar que el Texto Único de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, debe aplicarse de manera supletoria.

En consecuencia, somos de la opinión que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado, no vulnera el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 45 del Código Civil; ni el artículo 13, numeral 1, de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, invocados en la demanda.

**Apartándonos del criterio planteado por la Contraloría General de la República**, este Despacho expresa su concepto tomando como base que el objeto litigioso en este proceso es el artículo 182-B del Estatuto Universitario, el cual regula **el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá**. Por consiguiente, iniciamos nuestro análisis remitiéndonos **al concepto de bonificación por antigüedad** al que se ha referido la Sala Tercera en la Sentencia de fecha 27 de abril de 2010, que en lo medular dice:

“III. Decisión de la Sala

Evacuados los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

Observa la Sala, que la disconformidad de la parte actora con el acto administrativo acusado, se centra en la supuesta ilegalidad parcial del Acta de Liquidación de 13 de marzo de 2006, consistente en la deducción del impuesto sobre la renta y de las cuotas de seguridad social efectuado al Bono de Antigüedad por jubilación, otorgado a la señora Elia María Añino Agrazal.

En virtud de lo anterior, corresponde a esta Superioridad establecer la legalidad o ilegalidad de las deducciones que se realizaron al Bono de Antigüedad otorgado a la señora Elia María Añino Agrazal como funcionaria del Banco Nacional de Panamá, de conformidad con el artículo 51 del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006. La norma citada es del tenor literal siguiente:

Bono de Antigüedad. Todos los funcionarios del Banco que hayan acumulado quince (15) o más años de servicio 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 de salario por cada año de trabajo, hasta un máximo de diez meses.

Para la aplicación de lo dispuesto en este artículo, al igual que 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.

De un análisis de la norma transcrita podemos colegir que, para que un funcionario del Banconal se vea beneficiado con el Bono de Antigüedad, se requiere que concurren los siguientes elementos:

1. *Ser funcionario del Banco.*
2. *Haber acumulado 15 años o más de servicios.*
3. *Que el cese de labores sea por causa de pensión de vejez o invalidez absoluta.*

Requisitos, los cuales cumplía la señora Añino, toda vez que de las constancias procesales se corrobora que la misma era funcionaria del Banco Nacional de Panamá, laboró por un periodo aproximado de treinta y nueve (39) años de servicios y se acogió a la pensión por vejez.

Ahora, respecto a las normas de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 (Orgánica de la Caja de Seguro Social), la entidad bancaria demandada, al resolver la petición de la parte actora, fundamentó su decisión en que de dicha excerta legal en su artículo 91 (núm. 3) incluye a '*Las bonificaciones*' como sumas incluidas al salario, y como tal están sujetas para deducir las cuotas de seguro social.

De ello, se infiere que el Banco Nacional de Panamá, previa consulta a la Caja de Seguro Social, estableció el Bono de Antigüedad otorgado a los funcionarios del Banco, como una figura distinta a la Prima de Antigüedad y que debía considerarse, entonces, como una modalidad de bonificación, sujeta a las deducciones de las sumas correspondientes a la cuota obrero patronal.

Sobre el particular, esta Sala estima que para resolver la presente controversia es preciso, en primer lugar, referirse a la definición de salario otorgada por las disposiciones en materia de seguridad social. Veamos.

El artículo 91 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social dispone que, para el pago de cuotas sobre salarios, se entenderán como tales '*toda remuneración sin excepción que reciban los empleados de sus empleadores*' Sin embargo, la propia norma establece que dicha remuneración se otorga como '*retribución de sus servicios o con ocasión de éstos.*' (Subraya la Sala).

En ese sentido, el concepto de salario, según la legislación en materia de seguridad social, es una contraprestación directa y onerosa

por la prestación de un servicio, que tiene carácter retributivo y comprende todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el trabajador.

No obstante, para el caso que nos ocupa, el Bono de Antigüedad otorgado a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá mediante Decreto Ley No.4 del 8 de enero de 2006, no tiene ese carácter retributivo o remuneratorio, pues, el derecho a éste, surge en razón de la antigüedad y el cese de la relación laboral, con el fin de cubrir las necesidades que pudieran surgir luego de acogerse a la pensión por vejez o cubrir la pérdida de ingresos que sufre el funcionario cuando, alcanzada la edad establecida, cesa en el trabajo, poniendo fin a su vida laboral.

Tampoco tiene, el Bono de Antigüedad, la ocasionalidad del salario, toda vez que aquél se otorga como pago único y exclusivo al terminar la relación de trabajo en las condiciones que establece la norma.

Pues bien, uno de los elementos que determina esencialmente el carácter de pagos constitutivos de salario, tanto en el sector de los servidores públicos, como de los trabajadores particulares es su habitualidad, y esa es la razón para que no se puedan considerar para tal efecto, aquellas prestaciones, beneficios o derechos excepcionales, esporádicos o únicos como es el caso del Bono de Antigüedad otorgado a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá.

Por su parte, el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social en su artículo 1, numeral 6, define las bonificaciones de la siguiente manera:

...  
 6. *Suma de dinero pagada ocasionalmente al empleado en adición a su salario, a manera de dádiva o regalo, sin contraprestación laboral, distinta al aguinaldo o gratificación y a la prima de antigüedad.*

Del contenido de la definición transcrita, tenemos que las bonificaciones sí constituyen salario, puesto que si bien no tienen carácter retributivo, por cuanto se otorgan sin contraprestación alguna, sí tienen la ocasionalidad en el servicio que presta el trabajador y, por ende, no se requiere la terminación de la relación laboral, para tener derecho a las mismas, ya que éstas se pagan en *'adición al salario'* lo que conlleva necesariamente la existencia del vínculo laboral.

Por otro lado, de una lectura detenida de las sumas que el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social incluye como salarios, para la deducción de las cuotas de seguro social, el numeral 3 dispone expresamente *'Las bonificaciones.'* Además, encontramos que todas éstas tienen en común que se otorgan al empleado *'durante la existencia de la relación de trabajo.'* Contrario al Bono de Antigüedad, el cual se otorga una vez finalizada la misma y cuando el funcionario cumpla con los requisitos que establece el artículo 51 del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006. Es decir, similar a lo que ocurre con la Prima de Antigüedad, el Bono de Antigüedad no es un incremento salarial que

origine el aumento de la remuneración mensual según el tiempo de servicios, sino que se causa por una sola vez, circunstancia que permite afirmar que, por ser percibida de manera única, atendiendo al tiempo de servicios y una vez finalice la relación de trabajo, descarta el carácter de habitualidad o periodicidad que identifica el salario.

Asimismo, observa la Sala que el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, incluye entre las sumas exentas del pago de las cuotas de seguro social: el preaviso (núm. 2), la indemnización (núm. 3) y la prima de antigüedad (núm. 7), sumas éstas que sólo se otorgan al trabajador al término de la relación de trabajo. Igual que el Bono de Antigüedad.

Si bien es cierto que la Prima de Antigüedad es un concepto originado en las relaciones laborales del sector privado, regido por el Código de Trabajo y que el Bono de Antigüedad reconocido a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, se rige por lo dispuesto en el artículo 51 del Decreto Ley 4 de 2006, ello no implica que se le otorgue un tratamiento distinto respecto a las deducciones en concepto de cuotas de seguro social.

Ello es así, puesto que la antigüedad constituye un hecho jurídico que se genera a favor de los trabajadores por el simple transcurso del tiempo al servicio de un empleador.

Es por ello, que la seguridad social se cotiza sobre el salario, y el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, no incluye como concepto susceptible del pago de las cuotas de seguro social, el denominado Bono de Antigüedad.

En virtud de las razones anotadas, estima la Sala que el Bono de Antigüedad otorgado a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, no constituye salario gravable con la cuota obrero patronal a la luz de la legislación en materia de seguridad social, ni tampoco una modalidad de las bonificaciones.”

Una vez aclarada la posición de la Sala Tercera respecto del bono de antigüedad, esta Procuraduría procede a puntualizar que **el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá no ha sido incluido entre aquéllos que contiene la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.**

Tal como lo dispone el artículo 302 de la Constitución Política de la República, **los derechos y los deberes de los servidores públicos deben estar consignados en la Ley**, norma que a la letra dice:

**“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.**

...” (Lo destacado es nuestro).

Sin embargo, como ya ha quedado dicho, en el caso específico de la Universidad de Panamá, **el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá** está consignado en el **artículo 182-B del Estatuto Universitario**, modificado por el Consejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias número 7-16 de 23 de junio de 2016 y número 8-16 de 4 de agosto de 2016.

Lo anterior, significa que **el Consejo General Universitario actuó aplicando, de manera errada, la potestad reglamentaria**, ya que procedió a desarrollar **el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá** en el artículo 182-B del Estatuto Universitario, **y no en la Ley como lo mandata nuestra Carta Política.**

La potestad reglamentaria está regulada en el artículo 184, numeral 14, del Estatuto Fundamental, que indica lo siguiente:

**“Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

...”

Dicha potestad fue explicada en la Sentencia de la Sala Tercera de fecha 21 de marzo de 2002, al señalar que ésta proviene de la facultad que ostenta el Presidente de la República, con la participación del Ministro del ramo respectivo, para la **reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto no de su espíritu.** Veamos:

“A. La Potestad Reglamentaria en Panamá:

Para considerar el tema relativo a la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido del numeral 14 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual señala como atribución del Presidente o de la Presidenta de la República con la participación del Ministro respectivo, **la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto no de su espíritu.**”

Respecto de ese tema, también se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 14 de febrero de 2003, en la que puntualizó:

“Desde sus orígenes la potestad reglamentaria ha sido vista como un paso necesario para la ejecución de las leyes, como un acto inherente a las funciones del Órgano Ejecutivo que en nuestro ordenamiento tenía rango legal (artículo 629, numeral 11 del Código Administrativo) y luego constitucional (artículo 179, numeral 14, actualmente). Como quiera que este tipo de reglamentos se dictaban para hacer posible el debido cumplimiento de las leyes, desarrollando sus preceptos para posibilitar su ejecución, estaba vinculada a la ley y, por ello, ninguna de sus normas podía contrariar los preceptos de ésta; era, por lo tanto, un acto normativo *segundum legem* y necesario para su debido cumplimiento. A esta normación (sic) se le denominó reglamentos de ejecución, cuya existencia ha sido reconocida en innumerables fallos de este Pleno.

...

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan.

La potestad reglamentaria constituye, pues, una función del Ejecutivo para facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, respetando el espíritu y sentido de la ley que regula, es decir, que no debe el Órgano Ejecutivo pretextando cumplir con la función reglamentaria que la constitución le encomienda, desbordar o contradecir sus preceptos. De allí, la frase acuñada por el administrativista Jaime Vidal Perdomo, que refiere que a mayor extensión de la Ley, menor extensión del reglamento, que la extensión del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley.”

En el proceso en estudio, es evidente que el **Consejo General Universitario** vulneró nuestro ordenamiento al consignar **el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá en un reglamento**, amparándose bajo el ejercicio de la potestad reglamentaria, cuando es claro que ese derecho no puede estar contemplado en una disposición inferior a la legal, puesto que, como ya se ha dicho, **los derechos y los deberes de los servidores públicos deben estar consignados en la Ley.**

De conformidad con el criterio expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL el artículo 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, modificado por el Consejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias número 7-16 de 23 de junio de 2016 y número 8-16 de 4 de agosto de 2016**, respectivamente.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 546-16