



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de junio de 2022
Nota C-099-22

Ingeniera
Essye Acevedo de Melamed
Presidenta
Colegio de Ingenieros Agrónomos de Panamá
Ciudad.

Ref.: Reconocimiento y pérdida de derechos otorgados por ley especial que regula a los profesionales de la ciencias agrícolas, que laboran en el Banco Nacional de Panamá

Ingeniera Acevedo:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su nota de 13 de mayo de 2022, mediante la cual consulta lo siguiente:

- “1. ¿Un profesional de las ciencias agrícolas, regulado por la Ley 22 de 1961, al ser nombrado en Banco Nacional de Panamá (BNP), pierde los derechos que le otorga su ley especial?
2. Si el Reglamento Interno del Banco Nacional de Panamá (BNP), contempla para todos los servidores públicos de la institución, el derecho a participar en los programa de beneficios y bonificaciones por mérito, antigüedad, rendimiento, jubilación y cualquiera otro aprobado por la institución, ¿se consideraría o no un privilegio especial para estos funcionarios (ciencias agrícolas) recibir dos beneficios, donde uno resulta de su ley especial, es decir, el derecho al escalafón propio de la ciencias agrícola y el otro en su calidad de Servidores del Banco Nacional de Panamá?
3. Es viable que, para ingresar al Banco Nacional de Panamá, el profesional de las ciencias agrícolas, regulado por la ley 22 de 1961, tenga que escoger entre mantenerse en la carrera de las Ciencias Agrícolas y por ende, tener derecho a ingresar al escalafón del profesional de las Ciencias Agrícolas, que incluye la escala salarial, o por el contrario, renunciar al mismo, para acogerse exclusivamente al Sistema de Retribución Salarial del BNR donde obtiene las bonificaciones y prestaciones adicionales.?
4. Un funcionario de las Ciencias Agrícolas, que al ingresar a la institución haya renunciado a su derecho, ¿puede solicitar en cualquier momento, acogerse nuevamente a su ley especial?” (SIC)

Este Despacho observa que su consulta se fundamenta en el ingreso al del Banco Nacional de Panamá, de profesionales de las ciencias agropecuarias en cargos, dentro de dicha institución del Estado; así como posibles reclamos de dichos funcionarios en contra de la mencionada entidad por considerar que tienen derecho a prestaciones contenidas en normas especiales. *Es decir, que el tema objeto de la presente consulta, gira en torno al nombramiento (acto administrativo materializado) de un profesional de las ciencias agrícolas;* sin embargo, debemos indicarle que emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de actos administrativos, los cuales gozan de presunción de legalidad, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

No obstante lo arriba señalado, a manera de orientación le indicamos lo siguiente:

Autonomía del Banco Nacional de Panamá

La autonomía del Banco Nacional de Panamá (BNP) se encuentra establecida en los artículos 1 y 2 del Texto Único del Decreto-Ley N° 4 de 18 de enero de 2006¹, de la siguiente manera:

“**Artículo 1. Autonomía - Objetivos.** El Banco Nacional de Panamá, creado por las Leyes 74 de 1904, 27 de 1906, 6 de 1911, 11 de 1956, y reorganizado por la Ley 20 de 1975, constituye una entidad autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio e **independencia administrativa, funcional**, presupuestaria y financiera, sujeto a la vigilancia del Órgano Ejecutivo y de las entidades supervisoras correspondientes, en los términos establecidos en este Decreto-Ley.

...

A fin de garantizar su autonomía e independencia, el Banco Nacional de Panamá:

1. Tendrá fondos separados e independientes del Gobierno Central, los cuales administrará privativamente con plena libertad y autonomía.
2. **Establecerá y aprobará su estructura orgánica y administrativa con facultad para escoger, nombrar y destituir a su personal, así como para fijar su remuneración y beneficios y adoptar su propia escala salarial y clasificación de cargos.**
3. Tendrá autonomía para contratar bienes y servicios y administrar su presupuesto de funcionamiento e inversiones.” (Resalta el Despacho)

“**Artículo 2. Legislación aplicable.** El funcionamiento y las operaciones del Banco Nacional de Panamá que guarden relación con el giro de su negocio como entidad bancaria estarán sujetos a este Decreto-Ley, al Decreto-Ley 9 de 26 de febrero de 1998, así como a las demás normas que regulen el Régimen Bancario en Panamá.

El Banco Nacional de Panamá estará sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República en lo relativo a la parte de administración pública y/o manejo de fondos públicos, es decir, los actos de manejo que ejecute de acuerdo con las normas de contratación pública necesarios para su funcionamiento administrativo como ente estatal.” (Subraya el Despacho)

¹ El Texto Único del Decreto-Ley 4 de 18 de enero de 2006, fue ordenado por el artículo 28 de la Ley 24 de 16 de mayo de 2017.

De acuerdo con las disposiciones arriba citadas, el Banco Nacional de Panamá puede establecer de manera privativa, su estructura orgánica institucional para su funcionamiento; la escala salarial de los servidores públicos que en ella laboran; los montos y los beneficios de éstos; así como la clasificación de los cargos.

En este sentido el Banco Nacional de Panamá, de acuerdo con las políticas, manuales y reglamentos que la institución establezca al respecto, contratará al personal que considere necesario en función de su estructura organizativa y la descripción de cargos que sean creadas para este fin, así como la remuneración y beneficios que recibirán por sus servicios.

Por lo indicado, no sería viable que se puedan aplicar las disposiciones especiales relativas a los profesionales de las ciencias agrícolas a funcionarios internos que laboran en dicha institución; salvo que el éste (*el Banco*), así lo determine al momento de la creación de los cargos, sin embargo, en caso de que algún funcionario de la entidad considere, que se le está transgrediendo algún derecho, deberá interponer las acciones correspondientes frente a la institución, a través de los recursos de ley que en vía gubernativa se permiten.

- **Sobre lo consultado**

Las preguntas formuladas en la consulta las respondemos de la siguiente manera:

1. ¿Un profesional de las ciencias agrícolas, regulado por la Ley 22 de 1961, al ser nombrado en Banco Nacional de Panamá (BNP), pierde los derechos que le otorga su ley especial?

Una persona que voluntariamente acepta ocupar un cargo en una institución, al notificarse del decreto de nombramiento y firmar la respectiva toma de posesión, acepta también las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con dicha institución, en este caso, el Banco Nacional de Panamá. Habría que estudiar cada caso de manera particular a fin de determinar si se está conculcando o no algún derecho, lo que en última instancia corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

2. Si el Reglamento Interno del Banco Nacional de Panamá (BNP), contempla para todos los servidores públicos de la institución, el derecho a participar en los programas de beneficios y bonificaciones por mérito, antigüedad, rendimiento, jubilación y cualquiera otro aprobado por la institución, ¿se consideraría o no un privilegio especial para estos funcionarios (ciencias agrícolas) recibir dos beneficios, donde uno resulta de su ley especial, es decir, el derecho al escalafón propio de la ciencias agrícola y el otro en su calidad de Servidores del Banco Nacional de Panamá?

Los servidores públicos se encuentran sujetos al principio de estricta legalidad administrativa², por lo que únicamente pueden hacer lo que expresamente está permitido en la ley.

En este sentido, los servidores públicos del Banco Nacional de Panamá, deben acatar las disposiciones del Texto Único del Decreto-Ley N° 4 de 18 de enero de 2006 y sus reglamentos, con base en los cuales debe crearse la estructura orgánica de la institución y establecerse la clasificación de cargos, la escala salarial y los beneficios para los funcionarios que se designen en la institución.

3. Es viable que, para ingresar al Banco Nacional de Panamá, el profesional de las ciencias agrícolas, regulado por la ley 22 de 1961, tenga que escoger entre mantenerse en la carrera de las Ciencias Agrícolas y por ende, tener derecho a ingresar al escalafón del profesional de las

² Ver artículo 18 de la Constitución Política y artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Ciencias Agrícolas, que incluye la escala salarial, o por el contrario, renunciar al mismo, para acogerse exclusivamente al Sistema de Retribución Salarial del BNR donde obtiene las bonificaciones y prestaciones adicionales.?

Tratándose de actos administrativos materializados, no resulta factible emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de los mismos, toda vez que esos actos gozan de presunción de legalidad, por lo que el emitir una opinión prejudicial sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

Sin embargo, como ya se ha indicado, al aceptar ocupar un cargo y tomar posesión del mismo, se ejecuta un acto de manifestación de voluntad que conlleva el acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias inherentes a la institución de que se trate. Lo cual, aunque en principio no significa la renuncia a derecho alguno, podría limitar el ejercicio de algunos de ellos.


Por ejemplo, el artículo 46 del Código Judicial dispone que los cargos del Órgano Judicial y del Ministerio Público son incompatibles con la participación en política (salvo la emisión del voto) o el ejercicio el comercio. Ello no significa que quien acepta ocupar un cargo en alguna de estas instituciones ha renunciado al derecho a participar en política o a ejercer alguna actividad comercial, sino que acepta las limitaciones a estos derechos, establecidas previamente en la ley, precisamente para poder ocupar el cargo, pudiendo en cualquier momento presentar su renuncia, con lo cual recobraría plenamente los derechos limitados.

4. Un funcionario de las Ciencias Agrícolas, que al ingresar a la institución haya renunciado a su derecho, ¿puede solicitar en cualquier momento, acogerse nuevamente a su ley especial?

El servidor público que labore en esa condición dentro del Banco Nacional de Panamá, que considere tener un derecho que no le está siendo reconocido, en detrimento de sus intereses, deberá comunicarlo ante las instancias competentes y, en función a ello, interponer o no las acciones administrativas correspondientes.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm
C-083-22