140

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiséis (2026).

V I S T O S:

El Doctor DONALDO AUGUSTO SOUSA GUEVARA, actuando en nombre y representación del **CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA (CTNA),** ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el segundo párrafo del artículo 21 de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, por medio de la cual se aprobó el Reglamento Interno de Trabajo de dicha institución, publicado en la Gaceta Oficial N.° 29476 de 14 de febrero de 2022.

Mediante Resolución de 6 de agosto de 2025 (fjs. 47 a 48), esta Sala ordenó oficiar al Banco Nacional de Panamá, a fin de que remitiera copia debidamente autenticada de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, acto administrativo cuya ilegalidad se demanda. Posteriormente, por medio de la Providencia de 8 de septiembre de 2025 (fj. 99), se admitió la presente demanda y, en consecuencia, se remitió copia de

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

141

esta a la autoridad demandada para que rindiera su informe explicativo de conducta (fjs. 101 a 112), y se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, conforme a los trámites de rigor.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda, consiste en la declaratoria de ilegalidad y consecuente nulidad del segundo párrafo del artículo 21 de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, mediante la cual se aprobó el Reglamento Interno de Trabajo de esa entidad bancaria.

La disposición acusada, forma parte del artículo 21 del referido Reglamento Interno de Trabajo, relativo al sistema de remuneración de los servidores públicos del Banco Nacional de Panamá, y establece lo siguiente:

> "Artículo 21. Del sistema de remuneración. Todo servidor público devengará la remuneración correspondiente al cargo que desempeña, de conformidad con la estructura de remuneración aprobada por la Institución.
> **El sistema de remuneración del Banco Nacional es excluyente de aquellos sistemas de remuneración en leyes especiales**.
> BANCONAL revisará de tiempo en tiempo su sistema de remuneración para ajustarlo a la realidad socio económica del país. El sistema de remuneración del Banco aplica para quienes no están regidos por leyes especiales."
>
> (Resaltado de la Sala)

A criterio de la parte demandante, la disposición impugnada es ilegal, debido a que excluye la aplicación de los sistemas de remuneración establecidos mediante leyes especiales y desconoce, particularmente, el escalafón previsto para los profesionales de las Ciencias Agrícolas en la Ley 11 de 12 de abril de 1982.

En ese sentido, sostiene que el artículo 2 de la Ley 11 de 1982, obliga a las distintas dependencias del Estado, incluidas las entidades autónomas y semiautónomas, a aplicar el Escalafón del Profesional de las Ciencias

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

142

Agrícolas a quienes, contando con la idoneidad correspondiente, desempeñen funciones propias de dichas profesiones.

La parte actora argumenta que una disposición reglamentaria, como el Reglamento Interno de Trabajo del Banco Nacional de Panamá, no puede desconocer ni excluir la aplicación de una norma legal de carácter especial y superior jerarquía. Señala, además, que la especialidad de la Ley 11 de 1982 debe prevalecer sobre la regulación interna de la entidad bancaria, aun cuando esta última haya sido expedida con posterioridad.

Como disposiciones infringidas, la parte demandante invoca el artículo 2 de la Ley 11 de 12 de abril de 1982, por la cual se reglamenta el Escalafón para los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, y el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual ningún acto administrativo puede emitirse con infracción de una norma jurídica vigente ni por una autoridad que carezca de competencia para ello.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ

El Banco Nacional de Panamá rindió su informe explicativo de conducta mediante nota de 17 de septiembre de 2025 (fjs. 101 a 112), en la cual se opuso a las pretensiones formuladas por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura y solicitó que se declarara que el segundo párrafo del artículo 21 de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021 no es ilegal.

La entidad demandada, manifestó que el Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, reformado por la Ley 24 de 2017, constituye la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá y le reconoce autonomía administrativa, funcional, presupuestaria y financiera. Agregó que, con la finalidad de garantizar dicha autonomía, el referido cuerpo normativo le atribuye al Banco la facultad de establecer y aprobar su estructura orgánica y

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

143

administrativa, escoger, nombrar y destituir a su personal, fijar su remuneración y beneficios y adoptar su propia escala salarial y clasificación de cargos.

Indicó que la Junta Directiva del Banco se encontraba legalmente facultada para aprobar las políticas y reglamentos en materia salarial, así como el Reglamento Interno de Trabajo, mientras que el Gerente General tiene la atribución de fijar los sueldos, escalas salariales y demás emolumentos, de acuerdo con las políticas establecidas por la Junta Directiva. Asimismo, sostuvo que el régimen laboral de la institución se encuentra basado en un sistema de méritos por desempeño, dirigido a promover la capacidad, estabilidad y productividad de su personal.

En cuanto al conflicto planteado por la parte actora, el Banco Nacional de Panamá reconoció que la Ley 11 de 1982 es una norma especial aplicable a los profesionales de las Ciencias Agrícolas; no obstante, afirmó que el Decreto Ley 4 de 2006 también constituye una ley especial, orgánica y posterior, que le permite a la entidad adoptar su propia estructura de remuneración.

En consecuencia, consideró que las disposiciones de su Ley Orgánica relacionadas con la administración del recurso humano y la escala salarial tienen aplicación preferente frente al régimen previsto en la Ley 11 de 1982. Añadió que el Reglamento Interno de Trabajo no excede el contenido de la Ley Orgánica, sino que desarrolla las facultades y políticas que esta atribuye a la Junta Directiva y a la Gerencia General.

La autoridad demandada señaló, igualmente, que dentro de la estructura organizacional del Banco Nacional de Panamá no existe el cargo de ingeniero agrónomo, especialista o técnico en Ciencias Agrícolas, puesto que la institución contrata personal para desempeñar cargos relacionados

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

144
144

con el negocio bancario y financiero. Según su criterio, las competencias exigidas para dichos puestos son principalmente financieras y no corresponden al ejercicio de funciones propias de las Ciencias Agrícolas.

Finalmente, el Banco Nacional de Panamá sostuvo que la Resolución N.° 232-2021-JD fue expedida por su Junta Directiva dentro de las competencias reconocidas por los artículos 1, 14 y 46 del Decreto Ley 4 de 2006, razón por la cual, a su juicio, no se produjo la infracción del artículo 2 de la Ley 11 de 1982 ni del artículo 36 de la Ley 38 de 2000. Por tales motivos, solicitó que fueran negadas las pretensiones de la demanda.

III. VISTA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista N.° 1845 de 5 de diciembre de 2025 (fjs. 119 a 127), emitió concepto en interés de la ley dentro del presente proceso contencioso administrativo de Nulidad.

En su intervención, la Procuraduría señaló que la controversia planteaba un conflicto entre la Ley 11 de 12 de abril de 1982, norma especial que establece y regula el escalafón de los profesionales de las Ciencias Agrícolas, y la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, que regula la administración del recurso humano y el sistema de remuneración de los funcionarios del Banco Nacional de Panamá.

Explicó que la Ley 11 de 1982 instituye un escalafón obligatorio para los profesionales de las Ciencias Agrícolas que laboren en instituciones del Estado, entidades autónomas y semiautónomas, municipios y organismos oficiales descentralizados, regulando su clasificación, ascenso y remuneración de acuerdo con sus títulos, años de servicio, experiencia y méritos.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

146
145

La Procuraduría consideró que, en caso de que el Banco Nacional de Panamá contrate profesionales de las Ciencias Agrícolas para ejercer funciones propias de su profesión y no les aplique el escalafón previsto en la Ley 11 de 1982, podría producirse una infracción de esa normativa. Indicó que un reglamento interno, por su inferior jerarquía, no puede modificar, limitar o excluir la aplicación de una ley formal de carácter obligatorio.

Sobre la base de esas consideraciones, la Procuraduría de la Administración estimó que la actuación de la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá contravino el artículo 2 de la Ley 11 de 1982 y el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, al establecer que su sistema de remuneración era excluyente de aquellos contemplados en leyes especiales.

En consecuencia, solicitó a la Sala Tercera que declarara ilegal el segundo párrafo del artículo 21 de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá.

IV. DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales correspondientes, corresponde a esta Corporación de Justicia resolver la controversia planteada, a fin de determinar si el segundo párrafo del artículo 21 de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, infringe el artículo 2 de la Ley 11 de 12 de abril de 1982 y el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

De conformidad con el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, reformada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, corresponde a la Sala Tercera conocer de

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

147
146

las acciones de nulidad promovidas contra actos administrativos de efectos generales expedidos por autoridades nacionales y entidades públicas autónomas o semiautónomas, cuando se alegue que estos infringen la ley, los decretos reglamentarios o sus propios estatutos y reglamentos.

Así entonces, la presente controversia se circunscribe a determinar si la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, al establecer en el segundo párrafo del artículo 21 de su Reglamento Interno de Trabajo, ejerció legítimamente las facultades que le reconoce el Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, reformado por la Ley 24 de 2017; o si, por el contrario, excedió su potestad reglamentaria al excluir, por medio de una norma de inferior jerarquía, los regímenes remunerativos establecidos mediante leyes especiales, entre estos, el Escalafón del Profesional de Ciencias Agrícolas regulado por la Ley 11 de 12 de abril de 1982. El artículo 21 dispone lo siguiente:

> "Artículo 21. Del sistema de remuneración. Todo servidor público devengará la remuneración correspondiente al cargo que desempeña, de conformidad con la estructura de remuneración aprobada por la Institución.
>
> **El sistema de remuneración del Banco Nacional es excluyente de aquellos sistemas de remuneración en leyes especiales**.
>
> BANCONAL revisará de tiempo en tiempo su sistema de remuneración para ajustarlo a la realidad socio económica del país. El sistema de remuneración del Banco aplica para quienes no están regidos por leyes especiales."
>
> (Resaltado de la Sala)

Para dar respuesta a este problema jurídico, resulta necesario examinar, en primer lugar, el alcance de la autonomía administrativa y salarial reconocida al Banco Nacional de Panamá; en segundo término, el ámbito de aplicación de la Ley 11 de 1982; y, finalmente, los límites que el principio de jerarquía normativa impone al ejercicio de la potestad reglamentaria de las entidades autónomas del Estado.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

H8
147

Sobre sus facultades legales, el artículo 1 del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, conforme fue reformado, define al Banco Nacional de Panamá como una entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, funcional, presupuestaria y financiera.

El numeral 2 de dicha disposición, le reconoce la facultad de establecer y aprobar su estructura orgánica y administrativa; escoger, nombrar y destituir a su personal; fijar su remuneración y beneficios; y adoptar su propia escala salarial y clasificación de cargos. A su vez, los numerales 1, 3 y 4 del artículo 14 facultan a su Junta Directiva para aprobar las políticas y reglamentos salariales, así como el Reglamento Interno de Trabajo.

Asimismo, el numeral 2 del artículo 20 atribuye al Gerente General la facultad de fijar los sueldos, la escala salarial y los demás emolumentos, con fundamento en las políticas aprobadas por la Junta Directiva; mientras que el artículo 46 establece que el régimen laboral del Banco estará basado en un sistema de méritos por desempeño, dirigido a promover la capacidad, estabilidad y productividad de su personal.

De las disposiciones anteriores, se desprende que el Banco Nacional de Panamá cuenta, ciertamente, con amplias facultades para organizar su recurso humano, adoptar una estructura salarial propia y establecer políticas de remuneración acordes con su naturaleza bancaria y financiera.

No obstante, esta autonomía no puede ser entendida como una habilitación ilimitada para sustraerse del cumplimiento de las demás leyes de la República, puesto que la potestad reconocida para fijar una escala salarial propia, debe ejercerse dentro del ordenamiento jurídico, y con respeto a las disposiciones legales especiales que resulten aplicables a determinadas categorías de servidores públicos.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

149
148

En otros términos, la competencia para aprobar un reglamento interno de trabajo no comprende la facultad de derogar, modificar, limitar o excluir la aplicación de una ley. La competencia formal de la Junta Directiva para expedir el reglamento no determina, por sí sola, la legalidad material de todas las disposiciones que este contenga.

Sobre los alcances de la Ley 11 de 12 de abril de 1982, a través del artículo 2, se establece que los profesionales de las Ciencias Agrícolas que presten servicios en las distintas dependencias del Estado, en entidades autónomas y semiautónomas, municipios, organismos oficiales descentralizados y empresas privadas, se regirán por el denominado Escalafón del Profesional de Ciencias Agrícolas, establecido y regulado por esa ley.

Al tenor de esta disposición, se desprende que el legislador instituyó un régimen especial atendiendo a la condición profesional y a las funciones desempeñadas por sus destinatarios, y no exclusivamente a la naturaleza de la institución para la cual laboren.

Asimismo, la norma incluyó expresamente dentro de su ámbito de aplicación a las entidades autónomas y semiautónomas, categoría dentro de la cual se encuentra el Banco Nacional de Panamá. Por tanto, no se aprecia en el texto de la Ley 11 de 1982, una excepción en favor de las instituciones que posean autonomía administrativa, presupuestaria o financiera; por el contrario, el legislador las incorporó de manera expresa.

Tampoco se observa que el Decreto Ley 4 de 2006, ni su reforma introducida mediante la Ley 24 de 2017, contengan una disposición que excluya expresamente al Banco Nacional de Panamá de la aplicación de la Ley 11 de 1982 o que derogue los escalafones profesionales establecidos por leyes especiales.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

150
149

Por otra parte, el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dispone que ningún acto administrativo podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. La disposición también prohíbe a las autoridades emitir actos para los cuales carezcan de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.

Esta norma impone dos límites diferenciados a la Administración: uno de carácter competencial, y otro de naturaleza material. Por tanto, aun cuando la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá sea el órgano competente para aprobar el Reglamento Interno de Trabajo, el contenido de este debe mantenerse subordinado a las leyes vigentes, ya que la potestad reglamentaria tiene como finalidad desarrollar, complementar y facilitar la aplicación de la ley, y no puede ser utilizada para introducir excepciones, restricciones o exclusiones que no hayan sido autorizadas por el legislador.

Sobre este particular, la Sala Tercera, en Sentencia de 22 de septiembre de 2015, declaró ilegales determinadas frases del artículo 43 del Decreto Ejecutivo 46 de 2009, porque permitían al vendedor fijar unilateralmente una nueva fecha de entrega, posibilidad que no había sido contemplada por la Ley 45 de 2007. En aquella decisión, el Tribunal concluyó que la norma reglamentaria infringía una disposición de mayor jerarquía al adicionar una condición que modificaba el derecho reconocido directamente por la ley:

> "... Precisando sobre el tema sometido a consideración de esta Sala, conceptuamos que el artículo citado, pone de manifiesto que una vez que no se haga entrega de una construcción nueva en la fecha establecida en el contrato de promesa de compraventa, el comprador tiene la opción de rescindir el contrato respectivo, y que se le devuelva el total de la sumas pagadas sin ningún tipo de penalización.
>
> La potestad reglamentaria, manifiesta el Magistrado Víctor L. Benavides Pinilla, en su obra intitulada: "Compendio de Derecho Público Panameño", que la misma obedece a:

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

151
15C

"...aquella facultad que tiene el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio. Sus expresiones características son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión).

También se pueden mencionar los decretos, órdenes, circulares e instrucciones.

La potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio no emana de la ley ni de una expresa autorización legislativa." (Benavides Pinilla, Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, Panamá, 2012, pág.871)

Frente a ese escenario, consideramos que las frases acusadas de ilegal del artículo 43 del Decreto Ley No. 45 de 31 de octubre de 20009, infringen una norma de mayor jerarquía, siendo este el artículo 79 de la Ley 45 de 2007, toda vez que, este solo permite que el promitente vendedor incumpla con un primer plazo de la fecha de entrega de la construcción establecida en el contrato de promesa de compraventa..."

(Resaltado de la Sala)

De igual manera, mediante Sentencia de 2 de mayo de 2017, esta Corporación de Justicia declaró parcialmente ilegal el artículo 16 del Acuerdo Municipal 138 de 2015, específicamente en cuanto calificaba como "irrecurrible" la decisión que denegaba un permiso de publicidad, pues la Sala estimó que, aun cuando los acuerdos municipales poseen fuerza normativa dentro del respectivo distrito, deben permanecer subordinados a la Constitución y a las leyes, y no pueden suprimir mediante una disposición reglamentaria el derecho a recurrir que integra el debido proceso legal:

"... Frente a ese escenario, este Tribunal estima que al establecerse en el artículo 16 del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015, que la denegación de la solicitud de permiso de publicidad es irrecurrible, incumple con uno de los presupuestos que complementan la figura del debido proceso legal, lo que lleva a este Tribunal a concordar con el demandante, en que es ilegal el artículo 16 del Acuerdo 138 de 2000, pero, solo en la parte que dispone que es irrecurrible, pues la Sala estima que el Consejo Municipal de Panamá, no debió disponer en los términos anotados en el artículo 16 del Acuerdo objeto de examen, que la decisión que niegue una solicitud de permiso de publicidad, es irrecurrible, cuando desde la vigencia de la precitada Ley Nº106 de 1973 y de lo aludido en el referido artículo Constitucional, supone el rango que sus decisiones deberán estar subordinadas a la Constitución y a las leyes..."

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

152
151

Más recientemente, en Sentencia de 16 de junio de 2025, la Sala declaró ilegal únicamente la expresión *"Universidad",* contenida en una resolución del Consejo Técnico de Salud, debido a que esa limitación reglamentaria resultaba contraria a leyes de superior jerarquía que reconocían formación académica impartida por Institutos Técnicos Superiores y Centros de Enseñanza Superior. En dicho pronunciamiento, se reiteró que una resolución administrativa no puede mantener una restricción incompatible con una ley formal:

> "... En consecuencia, estimamos que la limitante instaurada por el Consejo Técnico de Salud en la Resolución 01 de 8 de febrero de 1988, acusada de ilegal, dirigida a que los solicitantes de la idoneidad profesional titulados como Técnicos en Salud Ocupacional deben presentar un Título expedido por una Universidad, es violatoria de lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; pues, es evidente que la referida exigencia contradice lo dispuesto en el artículo 24 de Ley 389 de 13 de julio de 2023, que faculta a los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior a impartir educación universitaria, en este caso en la carrera de Licenciatura de Técnico en Salud Ocupacional, siendo este mandato normativo de rango superior a lo dispuesto en la resolución acusada de ilegal, que exige que el Título haya sido expedido por una Universidad."

Asimismo, en Sentencia de 8 de mayo de 2026, esta Sala declaró parcialmente ilegal el artículo 103 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 2018, al constatar que la Comisión Técnica de Desarrollo Académico había excedido las atribuciones que le confería la Ley 52 de 2015. Aunque en dicha decisión se recordó que los actos administrativos se encuentran amparados por la presunción de legalidad, también se reconoció que esa presunción cede cuando la confrontación entre la norma reglamentaria y la ley demuestra que la Administración rebasó las facultades legalmente conferidas.

> "... Así las cosas, a este organismo de fiscalización de la calidad de la educación superior, solo se le faculta para aprobar y autorizar la apertura y cierre de sedes y remitir esta información al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá.
> En atención a lo expresado, estimamos que se ha dado un exceso en el ejercicio de las atribuciones fijadas a la Comisión Técnica de

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

153
152

> Desarrollo Académico, respecto a la evaluación y aprobación por separado, de planes y programas de estudios para sedes específicas en caso que la universidad particular tenga varias sedes. De ahí que lo procedente es, pues, declarar, que es parcialmente ilegal el artículo 103 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 2018, solo en lo que respecta al primer párrafo, que señala: "Los diseños curriculares serán evaluados específicamente para cada sede, lo cual deberá precisarse en la resolución respectiva."

Los precedentes citados, permiten extraer un criterio uniforme: la Administración puede reglamentar las materias sometidas a su competencia, pero no puede rebasar esa potestad reglamentaria para alterar el contenido de una ley, adicionar exclusiones que esta no contempla o restringir el ámbito de aplicación que el legislador expresamente determinó.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 21 no se limita a establecer que el Banco Nacional de Panamá contará con una estructura salarial propia. Dicha facultad ya se encuentra reconocida en el primer párrafo del mismo artículo y en el Decreto Ley 4 de 2006; no obstante, la disposición impugnada va más allá, al establecer categóricamente que el sistema de remuneración del Banco *"es excluyente"*, de aquellos sistemas de remuneración contemplados en leyes especiales.

El empleo de la expresión *"excluyente"*, produce un efecto jurídico concreto: desplaza o impide la aplicación, dentro del Banco Nacional de Panamá, de los sistemas remunerativos creados mediante leyes especiales. Por tanto, la Sala considera que esta consecuencia no se encuentra autorizada por el Decreto Ley 4 de 2006.

Consiguientemente, la facultad de adoptar una escala salarial propia, no equivale a una autorización para excluir escalafones profesionales. Si el legislador hubiese pretendido sustraer al Banco Nacional de Panamá de todos los regímenes remunerativos establecidos en leyes especiales, habría

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

154
153

podido consignarlo expresamente en su Ley Orgánica. Sin embargo, no lo hizo.

Es necesario destacar que el propio artículo 21 contiene posteriormente la siguiente expresión:

> "... El sistema de remuneración del Banco aplica para quienes no están regidos por leyes especiales".

Esta última oración reconoce que pueden existir servidores del Banco sujetos a leyes especiales y que, respecto de estos, no resulta aplicable la estructura general de remuneración de la institución.

Lejos de subsanar el contenido del segundo párrafo, esta oración pone de manifiesto una contradicción, puesto que, por una parte, se dispone que el sistema del Banco excluye los regímenes establecidos en leyes especiales; y, por otra, se reconoce que el sistema institucional solamente se aplica a quienes no estén regidos por tales leyes.

No obstante, el Banco Nacional de Panamá argumenta que dentro de su estructura organizacional no existe el cargo denominado ingeniero agrónomo, especialista o técnico en Ciencias Agrícolas, puesto que contrata personal para el desempeño de funciones bancarias y financieras; sin embargo, dicha circunstancia no modifica el resultado del examen de legalidad.

Por tanto, la presente acción es de naturaleza objetiva y se dirige contra una disposición general. En consecuencia, no corresponde determinar en este proceso si actualmente existe un servidor específico del Banco que reúna los requisitos para acogerse al escalafón, ni si determinado cargo implica el ejercicio efectivo de una profesión de las Ciencias Agrícolas.

La aplicación individual de la Ley 11 de 1982 requeriría comprobar, en cada caso, la idoneidad, la formación académica y las funciones

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

15

efectivamente desempeñadas por el servidor. Sin embargo, la inexistencia actual de una determinada denominación dentro del manual de cargos no faculta a la Junta Directiva para aprobar una norma general que excluya anticipadamente todos los sistemas remunerativos contenidos en leyes especiales.

Además, la disposición impugnada no se limita al escalafón de las Ciencias Agrícolas, sino que pretende excluir, de manera general e indeterminada, cualquier sistema de remuneración consagrado por una ley especial. Su alcance, por tanto, excede ampliamente la situación organizacional invocada por la entidad demandada.

Esta Corporación de Justicia, no desconoce que los actos administrativos se encuentran amparados por una presunción de legalidad y que corresponde a quien solicita su nulidad demostrar la infracción alegada.

En el presente caso, dicha carga ha sido satisfecha, puesto que la ilegalidad en este caso, no depende de la comprobación de un hecho controvertido, sino que se desprende de la confrontación directa entre el contenido del segundo párrafo del artículo 21 y el artículo 2 de la Ley 11 de 1982.

Lo anterior, debido a que, mientras la ley especial establece que el escalafón se aplica a los profesionales que prestan servicios en entidades autónomas y semiautónomas, la norma reglamentaria dispone que el sistema salarial del Banco es excluyente de los sistemas previstos en leyes especiales. La oposición normativa resulta manifiesta.

Tal como ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, la presunción de legalidad no impide declarar la nulidad total o parcial de una disposición cuando se acredita que la autoridad reglamentaria excedió el ámbito de las atribuciones otorgadas por la ley.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

150
155

Luego de confrontar las disposiciones aplicables, esta Sala concluye que la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá era competente para aprobar el Reglamento Interno de Trabajo y para adoptar una estructura salarial propia; sin embargo, al incorporar una disposición según la cual su sistema de remuneración es excluyente de aquellos establecidos en leyes especiales, excedió el marco de las facultades reconocidas en los artículos 1, 14, 20 y 46 del Decreto Ley 4 de 2006.

En consecuencia, el segundo párrafo del artículo 21 introduce, por vía reglamentaria, una excepción que no fue establecida por el legislador, limita el ámbito de aplicación de una ley formal y altera la relación jerárquica que debe existir entre la ley y los actos administrativos reglamentarios.

La Sala coincide, por tanto, con el concepto emitido por la Procuraduría de la Administración, en cuanto sostiene que las leyes tienen rango superior a los reglamentos internos de las instituciones públicas y que estos últimos no pueden derogar, modificar o limitar las disposiciones contenidas en una ley formal.

Por lo cual, la infracción del artículo 2 de la Ley 11 de 1982, se produce de manera directa por comisión, puesto que la autoridad introdujo expresamente en el Reglamento una cláusula destinada a excluir los sistemas de remuneración establecidos por leyes especiales; igualmente, resulta vulnerado el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, debido a que, aunque la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, tenía competencia para aprobar el Reglamento Interno de Trabajo, emitió una disposición cuyo contenido infringe una norma legal vigente y excede el ámbito material de su potestad reglamentaria.

En consecuencia, y en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, que faculta a la Corte Suprema de

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

156

Justicia, en ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, para anular los actos acusados de ilegalidad y estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, esta Sala Tercera, como guardiana de la legalidad, al haber constatado la ilegalidad advertida, estima procedente ejercer dicha atribución constitucional.

Por último, la ilegalidad se encuentra circunscrita al segundo párrafo del artículo 21, de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá. La eliminación de dicha disposición, no impide la aplicación del resto del artículo, ni afecta la facultad del Banco Nacional de Panamá de conservar, revisar y actualizar su estructura general de remuneración.

En aplicación del principio de conservación del acto administrativo, el resto de la disposición debe mantenerse incólume, del mismo modo que la jurisprudencia de esta Sala ha limitado la declaratoria de ilegalidad a las palabras, frases o párrafos concretos que exceden el ordenamiento superior.

V. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la **SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL,** el artículo 21 de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, mediante la cual se aprobó el Reglamento Interno de Trabajo de dicha institución, publicado en la Gaceta Oficial N.° 29476 de 14 de febrero de 2022, específicamente en lo que respecta a su segundo párrafo, cuyo texto dispone:

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

158
157

"El sistema de remuneración del Banco Nacional es excluyente de aquellos sistemas de remuneración en leyes especiales".

En consecuencia, el artículo 21 de la Resolución N.° 232-2021-JD de 28 de diciembre de 2021 quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 21. Del sistema de remuneración. Todo servidor público devengará la remuneración correspondiente al cargo que desempeña, de conformidad con la estructura de remuneración aprobada por la Institución.

BANCONAL revisará de tiempo en tiempo su sistema de remuneración para ajustarlo a la realidad socio económica del país. El sistema de remuneración del Banco aplica para quienes no están regidos por leyes especiales."

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA
MAGISTRADA

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

TÁMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARDADA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 30 de Octubre de 2026
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 30 DE Septiembre
DE 20 26 A LAS 2:29 DE LA tarde
A Procuradora de la Administración
FIRMA

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución
que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2647
en lugar visible de la Secretaria a las 9:00
de la tarde **de hoy** 28
de Septiembre **de 20** 26

SECRETARIO

ENR- 1199502025 magda Acosta Ayala Solidri 1193 Oficio 3250 19-10-26

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta