



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de septiembre de 2026.
Nota C-128-26

Gerente General:

Ref.: Interpretación y aplicación de las normas que regulan el régimen de méritos, evaluación del desempeño e incentivos de los funcionarios del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA).

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la Nota No.G.G.551-2026, presentada el 12 de agosto de 2026, ante esta Procuraduría, a través de la cual plantea un número plural de interrogantes, relacionadas con la interpretación y aplicación de la normativa que rige *el régimen de méritos, la evaluación del desempeño e incentivos laborales de los servidores públicos del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)*.

En primer lugar, estimo preciso hacer referencia al Principio de Legalidad, postulado cardinal del derecho, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, el cual profesa, **que el ejercicio del poder público debe realizarse de manera acorde con la ley vigente y su jurisprudencia, es decir, los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la ley les permite.**

Dicho esto, corresponde referirnos a la Ley N°.17 de 21 de abril de 2015, por la cual se reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, cuyos artículos 63 y 64 regulan lo concerniente al sistema de méritos, a la evaluación del desempeño y al régimen de incentivos de los servidores públicos del Banco.

Licenciado

FRANCISCO J. MEJÍA R.

Gerente General, encargado del
Banco de Desarrollo Agropecuario
Ciudad

Dichas ...

Dichas disposiciones legales señalan lo siguiente:

“Artículo 63. Sistema de méritos. El Banco estará sujeto a un régimen laboral basado en un sistema de méritos, cuyo propósito es promover la capacidad, estabilidad y productividad del personal requerido para su funcionamiento eficiente.

Conforme a la política del sistema de méritos que establezca la junta directiva, el Banco podrá entregar bonos a sus servidores públicos por buen desempeño y por el cumplimiento de metas y objetivos, de acuerdo con las evaluaciones de rendimiento que al efecto se determinen.” (Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 64. Evaluación del desempeño e incentivos. La Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos del Banco deberá organizar el proceso de evaluaciones de desempeño de los servidores públicos, según la periodicidad que se determine, para que cada unidad administrativa pueda ejecutarlas.

Le corresponderá al gerente general con la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos y demás gerentes ejecutivos realizar una **revisión de las evaluaciones para la consideración de un incentivo de tipo laboral, salarial, de bonificación o formativo a los servidores públicos que laboren en el Banco que hayan demostrado eficiencia, eficacia y calidad en el cumplimiento de metas y objetivos de la Institución.**

El incentivo se otorgará a los servidores públicos con una evaluación del desempeño positiva, **de conformidad con lo que se establezca en la reglamentación aprobada por la junta directiva.**” (Lo resaltado es nuestro)

De conformidad con las normas legales citadas, el Banco de Desarrollo Agropecuario se encuentra sujeto a un sistema de méritos, cuyo propósito es promover la capacidad, la estabilidad y la productividad de su personal; siendo así que dicha entidad bancaria oficial podrá entregar bonos a sus servidores públicos por su buen desempeño y cumplimiento de metas y objetivos, sujeto al cumplimiento de un proceso de evaluación del desempeño, por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, el cual, habrá de ceñirse a la reglamentación aprobada por la Junta Directiva.

En atención a lo establecido en el citado artículo 63 de la Ley N°17 de 2015, concordante con los numerales 2 y 15 del artículo 11 del mismo cuerpo legal, que atribuyen a la Junta Directiva la aprobación de los programas, manuales y reglamentos que regirán las operaciones administrativas del Banco y el establecimiento de programas de retribución, bonificaciones, bonos por desempeño, la política de incentivos y el sistema de méritos para los servidores públicos que laboren en el Banco, respectivamente; dicho cuerpo colegiado aprobó, mediante Resolución Núm. 075-2022 de 4 de julio de 2022, el *Manual de Evaluación y Rendimiento del Banco de Desarrollo Agropecuario*, el cual instrumenta la política definida por aquél, en cuanto al sistema de méritos.

Conforme a lo ...

Conforme a lo dispuesto en el acápite III, titulado “*OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO POR PRODUCCIÓN*”, los objetivos de la evaluación del rendimiento no se circunscriben únicamente a obtener información para tomar decisiones en cuanto a ascensos, promociones, becas, sabáticas o cualquier otro tipo de acciones de personal que permitan la movilidad laboral de forma vertical u horizontal; sino que también la evaluación podría servir en un momento dado para medir el cumplimiento de metas programadas y planificadas en conjunto con el logro de los resultados de la institución o, para el mejoramiento del clima organizacional, para determinar necesidades de entrenamiento o capacitación o para evaluar la eficiencia con que se desempeñan los empleados en el puesto asignado.

Ahora bien, el acápite V, titulado “*NORMAS*”, regula aspectos relevantes del procedimiento a seguir para la evaluación del desempeño. En este sentido, prevé que serán sujetos de la evaluación del desempeño todos los colaboradores del BDA, para lo cual Recursos Humanos entregará a cada colaborador los formularios que correspondan, para que éstos los completen y entreguen para las tabulaciones respectivas (numeral 1). Asimismo, establece la evaluación cada año, en la cual el empleado obtendrá una calificación de evaluación del rendimiento y su producción a colaboración (numeral 2). Dicha norma señala igualmente que la evaluación del colaborador según desempeño será hecha por el correspondiente jefe inmediato o el subalterno (en caso de no tener subalterno, por un par evaluador), debiendo el jefe inmediato, comunicar los resultados al interesado de forma clara y oportuna (numeral 3).

En cuanto a la antigüedad de relación entre el jefe y el colaborador, el aludido acápite establece que ésta debe haberse mantenido por lo menos durante seis meses (numeral 4). Además, señala que Recursos Humanos será la Unidad responsable de realizar la evaluación del desempeño una vez al año, para lo cual elaborará un cuadro con los resultados, incluyendo las recomendaciones que puntualicen las jefaturas, el cual deberá presentarse al jefe, para su firma y presentación (numeral 7).

Como es posible constatar de la documentación que acompaña su misiva, a través de la Resolución Administrativa N°558-2024 de 13 de noviembre de 2024, dictada por el Gerente General, se aprobó el pago de la bonificación correspondiente al período comprendido del 2 de noviembre de 2023 al 2 de noviembre de 2024; ello, “*(...) en base al puntaje obtenido del resultado final de cada colaborador tal como lo establece el Manual de Evaluación y Rendimiento del Banco de Desarrollo Agropecuario, de acuerdo al porcentaje establecido en la tabla de mérito según nivel jefe y personal de línea*”. La aludida Resolución hace referencia en su considerando a los porcentajes en base a los cuales ha de pagarse el bono de desempeño, de acuerdo a la calificación obtenida, e igualmente, alude a la previsión de la correspondiente partida presupuestaria.

Asimismo, se aprecia que mediante nota fechada 13 de noviembre de 2024, suscrita por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos y dirigida al Gerente General, dicha

funcionaria, ...

funcionaria, al referirse al alcance de la evaluación del desempeño, señaló: “*Se evaluaron todos los colaboradores que hayan prestado servicios a la institución por un período mínimo de tres meses (90 días) en el cargo, a partir del 2 de agosto de 2024*”; siendo así claro que la actuación ya se había realizado.

Según se indica en su misiva, en junio de 2024, dentro del contexto de transición gubernamental, se realizaron *evaluaciones anticipadas* para un grupo de servidores públicos que posteriormente fueron cesados de sus cargos, antes del cierre del ciclo ordinario de evaluación, siendo así que esos resultados no fueron cargados al sistema ni incorporados a la consolidación ordinaria de octubre de 2024, en base a la cual se aprobó el pago mediante la Resolución Administrativa N°558-2024. Igualmente expresa en su nota que el lapso valorado en junio de 2024 se superpone parcialmente con el período anual que posteriormente fue evaluado y pagado.

Dadas las condiciones que anteceden, resulta oportuno señalar que el artículo 46 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**

Los decretos, **resoluciones** y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo **serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial**, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior. (Lo resaltado es nuestro)

En este sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en diversos fallos, sobre el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos (ver sentencias de 27 de abril de 2009 y de 11 de marzo de 2014), señalando que éstos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.¹

Siendo ello así, es claro que nos encontramos frente a actos administrativos debidamente materializados, que gozan de la presunción de legalidad contemplada en el artículo 46 de la Ley N°38 de 2000, previamente citado, dictados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que tienen fuerza obligatoria y, por tanto, debe ser aplicados mientras no sean judicialmente declarados contrarios a la Constitución o las leyes de la República o los reglamentos generales.

Por lo anterior...

¹ Cfr. Nota C-152-20 de 16 de diciembre de 2020.

Por lo anterior, no es dable a esta Procuraduría pronunciarse sobre la legalidad de actos administrativos emitidos en el marco del proceso de evaluación del desempeño y reconocimiento de incentivos laborales al personal del Banco de Desarrollo Agropecuario, correspondiente al período comprendido del 2 de noviembre de 2023 al 2 de noviembre de 2024.

Sin embargo, estimo oportuno señalar que, mediante sentencia de 21 de agosto de 2024², la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre un caso similar al señalado en su consulta, abordó de manera tangencial lo concerniente al reconocimiento y pago de la denominada Prima de Productividad o Incentivo Financiero, al recurso humano desvinculado de la Caja de Seguro Social (por renuncia o remoción del cargo), pudiendo advertirse en ese caso específico que, la posibilidad de que tales funcionarios perciban dicho incentivo, luego de haber completado el ciclo de evaluación y cumplido el período mínimo de tres (3) meses en un cargo definido, acreditando una evaluación satisfactoria correspondiente al año de ejecución del pago, está supeditada a los Criterios Administrativos Financieros, adoptados por la Dirección Ejecutiva Nacional de los Recursos Humanos, con fundamento en la Resolución No. 1217-2010-D.G. de 28 de septiembre de 2010, proferida por la Junta Directiva, es decir que, tratándose de funcionarios de la Caja de Seguro Social, existe un fundamento jurídico que así lo permite.

Por último, estimo preciso indicar que, en atención al derecho constitucional de petición, contemplado en el artículo 41 del Texto Fundamental, toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular y el de obtener pronta resolución, debiendo el servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja resolver dentro del término de treinta días siguientes a su presentación, según lo dispone el numeral 1 del artículo 40 de la Ley N°38 de 2000, salvo los supuestos de excepción establecidos en la ley.

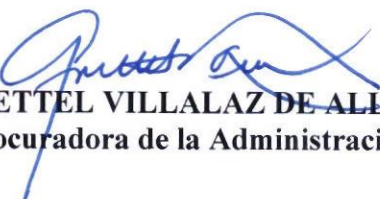
De ahí que en el caso que nos ocupa, la solicitud colectiva presentada 2 de julio de 2026 por un grupo de 156 exfuncionarios del Banco de Desarrollo Agropecuario, debe ser contestada, ya sea de manera individual o colectiva, esto último, a discreción de la autoridad encargada de decidir, pudiendo ésta, de estimarlo conveniente, establecer un procedimiento sumario de gestión, que permita el rápido despacho de las solicitudes, en los términos del artículo 38 de la Ley N°38 de 2000, siempre que sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones; se exponga la motivación de la decisión, e igualmente, se resguarde la garantía del debido proceso y el libre ejercicio de la abogacía.

De esta manera ...

² DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, interpuesta por el licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de NOEL E. VARGAS Tristán, para que se declare nula, por ilegal, la Nota DENRH-DRSYED-No.006-2019 de 17 de enero de 2019, emitida por el Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación del Desempeño de la Caja de Seguro Social, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-120-26