



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de diciembre de 2016
C-125-16

Licenciada
Zuleika S. Pinzón M.
Administradora General
Autoridad Nacional de los Recursos Acuáticos de Panamá
E. S. D.

Señora Administradora General:

Tengo a bien dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota No. AG-779-16 de 25 de noviembre de 2016, recibida el 2 de diciembre de este mismo año, mediante la cual consulta a la Procuraduría de la Administración sobre el caso de la ingeniera agrónoma **DIANETH SILGADO**, en el sentido que si la misma “debe ser clasificada dentro de la estructura institucional como funcionaria permanente, y no como eventual ya que los profesionales de la Ciencias Agrícolas, como carrera especial, se acogen a requisitos ya establecidos para tal caso”.

Del contenido de la Nota No. AG-779-16, antes citada, se desprende que la ingeniera agrónoma **DIANETH SILGADO**, inició labores en la Autoridad Nacional de Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) en el año 2013, clasificada como **servidora pública eventual**, es decir, que no ingresó a la institución mediante los mecanismos de ingreso previstos en la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”.

Al respecto, y luego de analizar el contenido de lo que se consulta, la opinión de este Despacho es que la ingeniera **DIANETH SILGADO**, no es servidora pública eventual, sino permanente, en virtud de estar amparada por la Ley 22 de 30 de enero de 1961, “Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas”, que es la ley especial aplicable a los profesionales de estas ciencias que prestan servicios en las dependencias del Estado.

Como marco de referencia, y para sustento de la respuesta que expresamos en el párrafo que antecede, se hace oportuno señalar que la Constitución Política instituye en su artículo 305, las carreras en la función pública, mencionando, entre ellas, la Carrera Administrativa (Cfr. ordinal 2) y la de las *Ciencias Agropecuarias* (Cfr. numerales 7), aun cuando las disposiciones legales que rigen estas últimas la denominan *Ciencias Agrícolas*.

La Carrera Administrativa se encuentra regulada en el Texto Único de la Ley 9 de diciembre de 1994, que en su artículo 2 clasifica a los servidores públicos en tres categorías: 1) servidores públicos de carrera, que son los que se incorporan a la Administración Pública mediante el sistema de méritos, en cada una de las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por ley, o que se creen en el futuro; 2) servidores públicos de Carrera Administrativa; que son lo que ingresan a la Carrera Administrativa según los procedimientos establecidos en la citada Ley 9 de 1994, y que **no pertenecen a ninguna otra carrera** ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes; y

3) servidores públicos que no son de carrera, que son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente. Dentro de esta tercera categoría se encuentran, entre otros, los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los eventuales.

El artículo 61 del Texto Único, al que nos referimos, establece los procedimientos para ingresar a la Carrera Administrativa, que son el concurso de antecedentes o examen de libre oposición, y la evaluación de ingreso.

En lo que respecta a la carrera de las ciencias agrícolas instituida en el numeral 7 del artículo 305 de la Constitución Política, la misma se encuentra desarrollada por la Ley 22 de 30 de enero de 1961, "Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas", estableciendo en su artículo 10, un fuero laboral a favor de esos profesionales idóneos al servicio del Estado, consistente en que los mismos "solo podrán ser destituidos por razón de incompetencia física, moral o técnica" y señala además, que en "cada caso particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos oyendo a las partes", y decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo, si se acredita alguna de esas causales.

Adicional a lo anterior, cabe resaltar que los profesionales de las ciencias agrícolas se rigen por el escalafón especial regulado en la Ley 11 de 12 de abril de 1982. Esta Ley clasifica a los citados profesionales en cinco categorías con sus respectivos grados, según los estudios y la experiencia; establece los requisitos que se deben cumplir para clasificarlos en una u otra categoría o grados. Dicha Ley 11 de 1982, fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 71 de 2 de octubre de 1984, que en su artículo 2 dispone que los profesionales de las ciencias agrícolas, que presten servicios en las distintas dependencias del Estado y empresas privadas, se registrará por el escalafón establecido en dicho Decreto Ejecutivo, mismo que se detalla en el artículo 21, que fija la escala salarial en atención a las categorías y grados al que pertenece el profesional, y que fue modificado por el Decreto Ejecutivo No. 66 de 2 de mayo de 2014, siendo éste, el escalafón vigente a la fecha.

Por otra parte, la Resolución No. 02-08 de 18 de agosto de 2008, emitida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, "Por el cual se establece el derecho al Escalafón de las Ciencias Agrícolas a todos los profesionales del sector público que desempeñen funciones en Ciencias Agrícolas", dispuso en su artículo primero, que todo profesional de estas ciencias "deberá ser incluidos en el escalafón de las ciencias agrícolas por la institución del Estado donde preste sus servicios conforme lo establece el ordenamiento jurídico".

Si bien el tema de la consulta tiene que ver el estatus de la ingeniera agrónoma **DIANETH SILGADO** dentro la estructura de la ARAP, es decir, si debe continuar como servidora pública eventual o debe ser clasificada como servidora pública permanente, hemos considerado conveniente traer a colación lo contemplado en la Ley 9 de 1994 y las disposiciones contenidas en la Ley 22 de 1961 y en la Ley 11 de 1982 y sus reglamentaciones, porque la primera de estas leyes es de carácter general, que gobierna el régimen laboral de todos los servidores públicos al servicio del Estado; y las últimas dictan disposiciones especiales aplicables a los profesionales en ciencias agrícolas.

Desde esta perspectiva, ser servidor público de Carrera Administrativa significa: (i) haber ingresado a la misma mediante los mecanismos de ingresos, establecidos en el artículo 61 de la Ley 9 de 1994, a saber: concurso de antecedentes o examen de libre oposición, y evaluación de ingreso; (ii) gozar de estabilidad laboral, por tanto, su nombramiento es permanente, en vista que sólo puede ser destituido por las causales y el procedimiento establecido en dicho Texto Único; y (iii) el régimen salarial queda sujeto al puesto que desempeña, según lo determine la respectiva dependencia del Estado, o la Ley General de Sueldos.

De otro lado, ser servidor público de Carrera de la Ciencias Agropecuarias significa: (i) ser parte de la misma por el solo hecho de ser profesional de algunas de las ciencias agropecuarias, y desempeñar funciones en dependencia del Estado, de manera que el ingreso a esta Carrera no está supeditado a requisitos algunos, salvo de ser idóneo y estar registrado en un gremio profesional reconocido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, como se desprende de los artículos 6 y 10 de la Ley 11 de 1982; (ii) gozar de estabilidad laboral, por tanto, es servidor público permanente, en razón a que sólo puede ser despedido si el Consejo Técnico Nacional de Agricultura decide y solicita a la entidad nominadora la destitución del profesional, por haber incurrido en alguna de las causales previstas en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961; y (iii) en cuanto al régimen salarial, se atiene a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 71 de 1984, modificado por el Decreto Ejecutivo 66 de 2 de mayo de 2014, que contiene el escalafón salarial vigente.

Como se puede apreciar, la Ley 9 de 1994, regula la Carrera Administrativa de todos los servidores públicos; la Ley 22 de 1961 y la Ley 11 de 1982 y sus respectivas reglamentaciones, gobiernan el régimen laboral de los profesionales de las ciencias agrícolas al servicio del Estado, o sea, la primera es de carácter general; las otras, tienen carácter especial.

Al respecto, el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 dispone 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”** (El énfasis en negrita es del Despacho).

Lo anterior significa que, la Ley 22 de 1961 y la Ley 11 de 1982, son de aplicación preferente frente a la Ley 9 de 1994, de manera que los requisitos para ingresar a la Carrera Administrativa, no se pueden exigir para ingresar a la Carrera de las Ciencias Agrícolas, por contener las dos primeras leyes disposiciones especiales para los profesionales de algunas de estas ciencias.

Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación el principio de especialidad consignado en el artículo 14 del Código Civil, que nos ayuda a despejar la aparente incompatibilidad existente entre las disposiciones que regula la Carrera Administrativa con las que regula la de la Carrera de las Ciencias Agrícolas. El texto del artículo 14 es el siguiente:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. **La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefieren a la que tenga carácter general.**
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior,; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate” (lo resaltado en negrita es del Despacho).

En razón a lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración opina que la ingeniera agrónoma **DIANETH SILGADO**, debe ser clasificada como servidora pública permanente, por pertenecer a la Carrera de las Ciencias Agropecuarias, carrera instituida en el numeral 7 del artículo 305 de la Constitución Política, y desarrollada en la Ley 22 de 1961 y 22 de 1982 y sus reglamentaciones.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procedmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**