



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de diciembre de 2024  
Nota C-289-24

Magíster  
**Eduardo Carrasquilla D.**  
Administrador General de la  
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá  
Ciudad.

Ref.: Escalafón de Ciencias Biológicas.

Señor Administrador General:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.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", se da respuesta a la nota AG-2038-2024, recibida el día 16 de diciembre de 2024, mediante la cual eleva consulta en el siguiente tenor:

"...

*Por medio de la presente, requerimos su intervención legal sobre una solicitud presentada por la servidora pública, ..., quien mediante correo electrónico fechado 11 de diciembre de 2024, ha solicitado se revise la adjudicación del grado que se le notificó mediante Memorando O.I.R.H.-037-2020 de 15 de enero de 2020, en la Categoría III de Maestría, según Decreto Ejecutivo No.124-2018 de 11 de septiembre de 2018 y a la Nota CTCB-0003-2020 del Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas de Panamá, que hace referencia a la certificación de la USMA No.SG.422.jd con fecha 19 de noviembre de 2018.*

...

*En espera de su criterio legal, con respecto a la duda que mantiene la servidora pública, ya que indica que debió recibir el escalafón en el grado 3 dentro de la Categoría III de Maestría cuando fue evaluada para el inicio del Escalafón de Ciencias Biológicas."*

Respecto al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría debe inicialmente señalar que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, indica que sus actuaciones "**...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición excepcional que se configura en el caso que ocupa, toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, guarda relación con el análisis respecto de la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, como lo es el **Memorando O.I.R.H.-037-2020 de 15 de enero de 2020, reiterado en la nota O.I.R.H.-214-2020 de 19 de junio de 2020, proferidos por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)**, y que actualmente se ventilan ante dicha Institución estatal, los cuales gozan de presunción de legalidad,

mientras no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Es por lo anterior, que la Procuraduría de la Administración no tiene entre sus facultades legales (Ley No.38 de 2000), señalar y/o pronunciarse jurídicamente respecto de posibles reconocimientos por años laborados, cómputo de inicio de labores, traslados a estructuras de cargos, cambios de categorías, salario mínimo, escala salarial y reconocimientos de grados académicos en el sector gubernamental. En este sentido, quien considere haya sido objeto de una acción que vulnere sus derechos subjetivos, por la emisión de un acto administrativo (**Memorando O.I.R.H.-037-2020 de 15 de enero de 2020, reiterado en la Nota O.I.R.H.-214-2020 de 19 de junio de 2020**) deberá interponer los recursos de ley que para ello prevé el ordenamiento positivo patrio.

Por tanto, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto al tema consultado; no obstante, procederemos a brindar respecto del tema consultado, una respuesta orientativa, aclarando que la misma no constituye un pronunciamiento vinculante para esta Procuraduría.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

#### I. **De la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

Debe indicarse que los nombramientos dentro del sector gubernamental, operan y se establecen mediante contratos permanentes o temporales que celebran el Estado y los particulares; siendo éstos (*los contratos*), actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, mientras no sean recurridos ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así las cosas, el artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que "las órdenes y demás actos 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.**"

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

*"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."*

Ahora bien, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Visto lo anterior, es menester citar la Sentencia de 30 de diciembre de 2011 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que señala:

*"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:*

*"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.*

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."*

*(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."*

Se desprende con meridiana claridad, que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, y por consiguiente su mera existencia no acredita la legalidad del acto.

## II. De la Profesión de las Ciencias Biológicas.

La Ley No.17 de 2009<sup>1</sup>, en atención a sus artículos 1 y 3, es aplicable al ejercicio de las profesiones de las Ciencias Biológicas que no se encuentren reguladas en leyes especiales, y señala que estos "prestarán sus servicios... mediante el ejercicio de su profesión<sup>2</sup> y a través de la emisión de certificaciones, refrendos, firmas y demás documentos que garanticen su participación en una actividad que requiera de la competencia de un profesional idóneo en estas ciencias".

En otros términos, aclara que los profesionales de las Ciencias Biológicas profesan su arte al llevar a cabo las acciones propias de la idoneidad recibida. Resulta, a contrario sensu, que si la persona no cuenta con la debida idoneidad, mal puede afirmarse que ejerce legalmente<sup>3</sup> dicha profesión<sup>4</sup>.

Adiciona el numeral 2 del artículo 2 ibídem, que la idoneidad de los profesionales de las Ciencias Biológicas son expedidas por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas –en su condición de entidad reguladora de la profesión<sup>5</sup>– "para que los egresados universitarios, que posean cualesquiera de los títulos en alguna de las ciencias biológicas descritas en la presente Ley... puedan ejercer su profesión libremente dentro de la

<sup>1</sup> Ley No.17 de 12 de febrero de 2009, "Que regula la profesión de las Ciencias Biológicas". Publicada en la Gaceta Oficial No.26226 de 18 de febrero de 2009.

<sup>2</sup> De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, **ejercicio profesional** es: "Práctica de uno o varios actos reconocibles como pertenecientes a determinada actividad profesional que exige título". <https://dpej.rae.es/lema/ejercicio-profesio>.

<sup>3</sup> Cfr. artículo 381 del Código Penal y artículos 15.1 y 16 de la Ley No.17 de 2009.

<sup>4</sup> Según la Real Academia Española, es: "Empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que percibe una retribución". <https://dle.rae.es>

<sup>5</sup> Cfr. artículo 8 de la Ley No.17 de 2009.

República de Panamá". Sosteniendo con ello que se requiere la existencia previa del título universitario para poder emitir la idoneidad pertinente y, por ende, ejercer la profesión, lo cual luego reitera el artículo 5 ídem.

En lo que concierne al escalafón, los artículos 18 y 19 de la Ley No.17 de 2009, estipulan:

**"Artículo 18.** Los profesionales de las Ciencias Biológicas se registrarán por un escalafón que se denominará Escalafón de las Ciencias Biológicas, el cual será propuesto por el Consejo Técnico de Ciencias Biológicas y aprobado por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

El escalafón de los profesionales de las Ciencias Biológicas, tendrá los objetivos siguientes:

1. Garantizar la estabilidad en el cargo.
2. **Procurar el mejoramiento profesional y salarial de acuerdo con los créditos, ejecutorias, años de servicio y cumplimiento eficiente de las tareas y responsabilidades asignadas** a los profesionales de las Ciencias Biológicas." (Lo resaltado es del Despacho)

**"Artículo 19.** Para los efectos de este escalafón **serán considerados** como profesionales de las Ciencias Biológicas, **las personas que tengan idoneidad para el ejercicio de las disciplinas señaladas** en el artículo 4 de la presente Ley. El escalafón contará con un sueldo base e incremento por etapas que se fijará considerando los niveles establecidos con sus respectivas categorías, de acuerdo con la preparación académica, los años de experiencia en el ejercicio comprobado de la profesión y el tipo de supervisión que se ejerza.

El escalafón será propuesto por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas, en un plazo no mayor de noventa días hábiles, contado a partir de la promulgación de esta Ley." (Lo resaltado es del Despacho)

En lo medular a esta consulta, el artículo 18 ut supra, explica que los profesionales de las Ciencias Biológicas, se registrarán por un escalafón que procurará el mejoramiento profesional y salarial, en atención a "créditos<sup>6</sup>, ejecutorias, años de servicio y cumplimiento eficiente de las tareas y responsabilidades".

Por su parte, el artículo 19 ídem aclara que el referido escalafón solo reconoce como profesionales a quienes cuenten con la idoneidad correspondiente, para los cuales fijará un sueldo base por categoría e incrementos según el grado, utilizando como criterios a valorar para efectos de la clasificación a la preparación académica, los años de experiencia en el ejercicio comprobado de la profesión y el tipo de supervisión que se ejerza. En virtud de ello, se entiende que el escalafón de los profesionales de las Ciencias Biológicas solo pondera los títulos efectivamente expedidos y que hayan dado lugar a la idoneidad derivada.

### III. Del Decreto No.124-2018 de 2018.

En desarrollo del capítulo V de la Ley No.17 de 2009, el Ministerio de Ambiente promulga el Decreto No.124-18 de 2018<sup>7</sup>, contentivo del escalafón de los profesionales de las Ciencias Biológicas, que en su quinto

<sup>6</sup> Conforme la Real Academia Española, es "En la enseñanza universitaria, unidad de valoración de una asignatura o un curso, equivalente a un determinado número de horas lectivas. Me piden 32 créditos para preparar la tesis."  
<https://dle.rae.es>

<sup>7</sup> Decreto No.124-2018 de 11 de septiembre de 2018, del Ministerio de Ambiente, "Que reglamenta el artículo 3 del Capítulo i y el Capítulo v de la ley 17 de 2009 en lo relativo al campo del ejercicio de la profesión de los profesionales de las Ciencias Biológicas

considerando señala que "para acceder al escalafón de las Ciencias Biológicas, la Ley 17 de 2009, exige que deban ser profesionales que tengan certificado de idoneidad para las disciplinas señaladas en el artículo 4 de la Ley".

El artículo 4 ídem ordena que los requisitos para cada categoría y grado, con sus respectivos salarios base, así como las nomenclaturas, estén prescritos en el escalafón. En razón de lo cual, el artículo 5 ídem distingue las categorías, así:

Categoría	Requisitos
I	Licenciatura en Ciencias <b>Biológicas</b> o su equivalente, con <b>idoneidad</b> expedida por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas.
II	Grado Académico, a nivel de <b>Postgrado</b> o su equivalente, en algunas de las Ciencias Biológicas, con <b>idoneidad</b> expedida por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas.
III	Grado Académico, a nivel de <b>Maestría</b> o su equivalente, en algunas de las Ciencias Biológicas, con <b>idoneidad</b> expedida por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas.
IV	Grado Académico, a nivel de <b>Doctorado</b> o su equivalente, en algunas de las Ciencias Biológicas, con <b>idoneidad</b> expedida por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas.

Destaca del contenido de la norma que, para alcanzar cada una de las categorías descritas en el artículo 5 del Reglamento (Decreto No.124-18 de 2018), se debe contar tanto con el título universitario, como con la idoneidad del Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas.

Los grados de cada categoría están en el artículo 6 ídem, como se expresa a continuación:

Grado	Requisitos
1	Cumplir con los requisitos de la categoría.
2	<b>Título académico</b> o su equivalente <b>en créditos</b> . <b>Mínimo de dos (2) años de experiencia</b> en el ejercicio de las Ciencias Biológicas en el sector público o privado, demostrando responsabilidad, moralidad y lealtad en el cumplimiento de sus funciones o una ejecutoría equivalente.
3	<b>Título académico</b> o su equivalente. <b>Mínimo de cuatro (4) años de experiencia</b> en el ejercicio de las ciencias biológicas en el sector público, o privado demostrando responsabilidad, moralidad y lealtad en el cumplimiento de sus funciones o una ejecutoría equivalente.
4	<b>Título académico</b> o su equivalente. <b>Mínimo de seis (6) años de experiencia</b> en el ejercicio de las ciencias biológicas en el sector público, privado o municipal, demostrando responsabilidad, moralidad y lealtad en el cumplimiento de sus funciones o una ejecutoría equivalente.
5	<b>Título académico</b> o su equivalente. <b>Mínimo de ocho (8) años de experiencia</b> en el ejercicio de las ciencias biológicas en el sector público, municipal o privado, demostrando responsabilidad, moralidad y lealtad en el cumplimiento de sus funciones o una ejecutoría equivalente.

Agrega el artículo 6 del Decreto No.124-18 de 2018, que los años de servicios prestados bajo una categoría anterior, o las ejecutorias que demuestren experiencia equivalente, que estén debidamente certificados por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas de Panamá, serán considerados en la nueva categoría a la

---

y desarrolla el escalafón para aquellos funcionarios que presten servicios en las distintas dependencias del Estado, incluyendo las entidades autónomas y semi-autónomas, municipales, empresas en que el estado es parte y cualquier organismo oficial descentralizado". Publicado en la Gaceta Oficial No.28612 de 14 de septiembre de 2018.

que acceda el profesional de las Ciencias Biológicas. De forma tal que, si un profesional acumula un determinado número de años de servicio o de ejecutorias, reconocidas por el Consejo Técnico, alcanzando un grado particular, dicho grado se mantiene aún con el cambio de categoría.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la *orientación* aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-268-24