Panamá, 10 de noviembre de 1998.

Su Excelencia

Raúl A. Hernández L.

Ministro de Comercio e Industrias

E. S. D.

Respetado señor Ministro:

Por este medio doy formal contestación a su Nota D.M. N° 768-9, fechada 23 de septiembre de 1998, a través de la cual solicita nuestra opinión jurídica respecto a "la legalidad de la Resolución N°. 01-92 de 10 de febrero de 1992 emitida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura que establece el criterio a seguir para la aplicación del escalafón salarial o si esta materia debió ser reglamentada por medio de un Decreto Ejecutivo".

Según nos explica Usted en su misiva, el Ministerio de Comercio e Industrias solicitó al Consejo Técnico Nacional de Agricultura la clasificación en el escalafón profesional y salarial de un servidor que labora en esa entidad con fundamento en las disposiciones de la Ley No.11 de 12 de abril de 1992 "por la cual se reglamenta el escalafón para los profesionales de las ciencias agrícolas que prestan servicios en las distintas dependencias del Estado, en las entidades autónomas, municipales, cualquier organismo oficial descentralizado y empresas privadas".

Ante esta solicitud el Consejo Técnico Nacional de Agricultura contestó la misma con fundamento en la Resolución N° 01-92 de 10 de febrero de 1992 emitida por ese Consejo, clasificando al funcionario en la Categoría III, Grado 5, considerando que este obtuvo su Certificado de Idoneidad Profesional el 4 de septiembre de 1995.

Sobre el particular, debo manifestarle, que a este Despacho no le corresponde determinar la legalidad o ilegalidad de una resolución, como es el caso bajo consulta, y sólo entramos a conocer la ilegalidad o legalidad de un acto administrativo, cuando se interpongan estas acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, tal como se dispone el artículo 203 de la Constitución Política. Sin embargo, por la importancia que

reviste el tema, emitiré algunos apuntamientos jurídicos con la finalidad de aclarar aquellos aspectos legales, sin entrar a cuestionar la legalidad o no del acto emitido mediante Resolución.

En primer lugar, debe tenerse presente, el cumplimiento normativo contenido en la Ley Número 22 de 30 de enero de 1961 "por el cual se dictan disposiciones relativas a la presentación de Servicios Profesionales", específicamente el artículo 1 cuyo texto dispone lo siguiente:

"Artículo 1°. Para la prestación de Servicios Profesionales en las ciencias Agrícolas en el territorio de la República de Panamá, se requiere poseer certificado de idoneidad expedido de acuerdo con lo que estipula la ley.

Se considera Ciencias Agrícolas las siguientes: Agronomía, Agrostología, Botánica Agrícola, Sasonomía, Edafología, Economía Agrícola, Educación Vocacional Agrícola, Fitopatología, Fitogenética, Horicultura, Ingeniería Agrícola, Química Agrícola, Zoología Agrícola, Zootecnia y otras ciencias que así sean declaradas por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por esta misma Ley.

La norma establece prístinamente que el funcionario que brinde servicios profesionales en la ciencias agrícolas en alguna entidad debe contar con el certificado de idoneidad; esto es determinante, en el ejercicio de su carrera pública, pues le permite, desempeñar otros cargos o funciones del alto grado de responsabilidad y confiabilidad, con eficiencia y eficacia dentro de la Administración Pública.

Por otro lado, para obtener certificado de idoneidad, requiere, ser ciudadano panameño o tener cónyuge panameño o tener hijos panameños. En estos dos últimos casos, la persona debe estar legalmente domiciliada en el país, se exceptúan de este acápite los profesionales extranjeros legalmente domiciliados en el país que estuvieren ejerciendo la profesión con anterioridad a la aprobación de la presente ley; haber recibido título de terminación de estudios, en algunas de las ciencias agrícolas, extendido por Universidad Nacional o Extranjera, o bien por una Escuela, Facultad, Colegio o Instituto y cuya autoridad académica haya sido reconocida por la Universidad de Panamá. Aunado a estos requisitos, debe haber registrado el diploma en el Ministerio de Educación; observar buena conducta pública; para el ejercicio de la profesión a nivel diferente al Universitario, debe presentar copia de título otorgado debidamente inscrito por el Ministerio de Educación y cumplir con los ordinales 1 y 3 acápite a) del artículo 2, de la citada Ley.

La Ley 22 de 1961, ya había introducido la exigencia, de que los servidores que prestarán servicios profesionales en las ciencias agrícolas, contarán con el certificado de idoneidad; el mismo será expedido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, de conformidad con el artículo 8 de la citada Ley, que regula las atribuciones de ese Consejo. Veamos:

"Artículo 8. Son atribuciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura:

- a) Velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos;
- b) Expedir los certificados de idoneidad y autorizaciones de que trata esta Ley y suspenderlos a quienes hubieran incurrido en las faltas del artículo 5.
- f) llevar un libro de Registro completo de los profesionales que gocen del privilegio de la idoneidad que establece esta Ley, en orden numérico, de conformidad con la fecha de expedición de los certificados de idoneidad;
- h) Someter a la aprobación del Organo Ejecutivo reglamentaciones de esta ley que establezcan la estabilidad y escala de sueldos de los profesionales agrícolas idóneos..."

En ese mismo orden, el Decreto Número 265 de 24 de septiembre de 1968 "por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura" dispone en su artículo primero: Aprobar el reglamento para el desempeño de las funciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura creado por Ley 22 de 1961. El Artículo Décimo Cuarto, acápite h) del Artículo 8 de la Ley 22 de 1961, indica que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, someterá a la aprobación del Órgano Ejecutivo las reglamentaciones de esa Ley, que dispone la estabilidad y escala de sueldos profesionales agrícolas idóneos. Sigue destacando la norma in comento, que para los efectos de ese decreto se entenderá por profesionales agrícolas idóneos a todos aquellos que poseen Certificado de Idoneidad o autorizaciones especiales concedidas por el C.T.N.A., y que presten servicios en cualquier Institución del Estado o de la empresa privada.

La Ley 11 de 12 de abril de 1982 "por la cual se reglamenta el escalafón para los profesionales de la Ciencias Agrícolas que prestan servicios en las distintas dependencias del Estado, en las entidades autónomas y semiatónomas, municipales, cualquier organismo oficial descentralizado y empresas privadas" preceptúa en su artículo 1, lo siguiente:

"Artículo 1. Para los efectos de esta Ley, <u>serán</u> considerados como Profesionales de la Ciencias Agrícolas aquellas personas que tengan la idoneidad para el ejercicio de las distintas disciplinas a que se refiere el artículo 1 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961."

De la inteligencia de la norma se extrae, que para ser considerado, profesional de las ciencias agrícolas, además de su experiencia, requiere primordialmente tener idoneidad para ejercer las diversas disciplinas, pues como señalamos en líneas anteriores, esto demuestra su capacidad o habilidad para ejecutar funciones o cargos de grado difícil en la Administración. Aunado a esto, le permite gozar de otras prerrogativas tales como: la de ingresar al Escalafón Profesional de las Ciencias Agrícolas y Escala Salarial.

Los objetivos que persigue el Escalafón son: El reordenamiento profesional de acuerdo con los créditos, experiencias y años de servicios; garantizar el buen funcionamiento de la carrera profesional y la permanencia en los cargos de conformidad con el artículo 259 de la Constitución Política y propugnar por el desarrollo del sector agropecuario.

Por otra parte, la Ley 11 de 1982, dispone en su artículo 11, que el Consejo Técnico de Agricultura reglamentará la evaluación y comprobación de los años de trabajo y experiencia, las equivalencias de títulos las condiciones de competencia, moralidad y lealtad, así como los méritos profesionales y académicos de los profesionales de las ciencias agrícolas, para los ascensos de grados. Dicha reglamentación será sometida a la aprobación del Órgano Ejecutivo. Esto amplia el radio de acción, que ejerce el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, como órgano revisor o contralor, de las diversas reglamentaciones evaluativas, unificando criterios y estableciendo los procedimientos correspondientes de conformidad con la Ley (V. art. 16 del Decreto Ejecutivo 71 de 1984), en cuanto a si la persona cumple con los años de servicios, los títulos equivalentes, méritos profesionales y académicos, además de una conducta moral y leal, para efectos de establecer el correspondiente ascenso de grado. La política de reglamentación deberá ser sometida a la aprobación del Órgano Ejecutivo.

La citada ley, en su artículo 11 consagra toda una serie de parámetros para evaluar al profesional de las ciencias agrícolas, entre estos está los años de trabajo y experiencia, y no por ello, deja de ser importante, las equivalentes de títulos, las condiciones de moralidad y lealtad, mérito profesionales y académicos de los profesionales de las ciencias agrícolas.

Ahora bien, el Decreto Ejecutivo Número 71 de 2 de octubre de 1984 "por el cual se aprueban los reglamentos requeridos para la implementación del Escalafón del profesional de las Ciencias Agrícolas, establecido y regulado por Ley 11 de 12 de abril de 1982, preceptúa en su artículo 2, lo siguiente:

"Artículo 2. El Escalafón, de conformidad con los objetivos señalados en el artículo 3 de la Ley 11 de 1982, proporciona un medio ordenado y sistemático para determinar la clasificación de los profesionales idóneos de las ciencias agrícolas de acuerdo a los créditos, experiencia y años de servicio. Garantiza, igualmente el buen funcionamiento de la carrera profesional v la permanencia en los cargos a través de mejores políticas de promoción y asignación posiciones, normalización de sueldos y salarios, fortaleciendo la moral y el espíritu de superación del profesional de las ciencias agrícolas. Todo esto propugna al desarrollo a través de mejoras en las organizaciones al logra un mejor control sobre costos en salario, reducción en la rotación de empleados y mejor utilidad de la inversión de salarios."

La norma predica con claridad, las ventajas que trae el hecho de que una persona entre al Escalafón, pues le da seguridad, estabilidad, y responsabilidad en el cargo que va a ocupar; con la posibilidad de ser clasificado de acuerdo a sus créditos, años de trabajo y experiencia, teniéndose en cuenta, a nuestro juicio, el certificado de idoneidad, tal como lo ordenada la Ley 22 de 1961. Lo antes dicho va ligado con los requisitos que dispone el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°71 de 1984 tales como: el de Poseer certificado de idoneidad extendido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura; estar registrado en un gremio profesional reconocido por el CTNA; satisfacer los requisitos mínimos educacionales para cada categoría.

Por último, con relación a la Resolución N°01-92 del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, esta fue producto de una serie de consultas a los gremios de las ciencias agrícolas, profesionales en general e instituciones del Estado, dado que se había detectado un número significativo de profesionales que entraron a trabajar en las instituciones sin contar con la idoneidad que otorga el Consejo Técnico Nacional de Agricultura. Esta irregularidad se dio por razones que no son responsabilidad directa del profesional agrícola, pues las instituciones efectuaron nombramientos sin exigir la Idoneidad respectiva, debiendo reconocer dichos años de servicios. Esto motivó al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, a resolver dicha irregularidad y tomar las medidas necesarias a fin de subsanar el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 22 de 1961. Por lo tanto, continuó utilizando por un año más, o sea 1992 -1993 los criterios que se establecieron cuando se inició la aplicación del escalafón salarial dispuesto en la ley 11 de 12 de abril de 1982, tomando como base el inicio de labores como fecha desde la cual se debe computar los años para fines de establecer el grado en que debe ser clasificado el interesado. Se ideó la fórmula de que todo aquel que no tenía certificado de idoneidad, se le tomara en cuenta, los años de servicios para

clasificarlos en el grado correspondiente, hasta tanto obtuviera su certificado de idoneidad.

Esta medida fue adoptada por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, para que todos fueran favorecidos dentro del Escalafón salarial. Por otra parte, se estableció en esa misma Resolución que a partir del primero de enero de 1993 sólo se tomaría como fecha inicial, para establecer el grado de la clasificación del profesional que trabaja en instituciones públicas, la fecha de obtención de la idoneidad otorgada por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

Cabe destacar, que a pesar de nuestras diligencias por obtener información de la Asesoría Legal de esa entidad, específicamente con la Licenciada Castañedas, y la Licenciada Vásquez, ello fue infructuoso, ya que no se pudo contar con el expediente del Ing. Amado Cano, para efectos de determinar si el mismo era un profesional de las Ciencias Agrícolas antes de 1992, y si estuvo clasificado anteriormente en otras categorías. Esto nos hubiera permitido saber si el Ing. Cano, había presentado Nota al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, en 1992, solicitando se le computara los años de servicios prestados en esa entidad como profesional de las ciencias agrícolas.

Resumiendo nuestra postura, somos del criterio que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, está facultado para velar por el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos; en el presente caso, está contenido en el artículo 1 de la Ley 22 de 1961 y el artículo 1 de la Ley 11 de 1982, los cuales disponen la exigencia del Certificado de Idoneidad a todos aquellos que presten servicios profesionales en las ciencias agrícolas.

Esperando haber respondido adecuadamente su solicitud, me suscribo de Usted con todo respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.