



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de marzo de 2011.
C-15-11.

Su Excelencia
Emilio J. Kieswetter
Ministro de Desarrollo Agropecuario
E. S. D.

Señor ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a su nota DM/0655-2011, por la cual consulta a esta Procuraduría si en virtud de lo establecido en la ley 9 de 1994, modificada por la ley 43 de 2009, aquellos servidores públicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario que pertenecen a carreras públicas o escalafones especiales, tales como los profesionales de las ciencias agrícolas, los trabajadores sociales y los médicos veterinarios pierden su estabilidad laboral una vez se acojan a su jubilación.

Para dar respuesta a su interrogante estimo pertinente citar el texto del artículo 307 de la Constitución Política de la República, cuyo tenor literal expresa lo siguiente:

“Artículo 307. No forman parte de las carreras públicas:

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula la Constitución;
2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honores;
3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera;
4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera;
5. Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerio o en las instituciones autónomas y semiautónomas;”

Como se observa, la norma constitucional anteriormente citada no excluye a los profesionales que gocen de una jubilación o pensión de vejez de las carreras públicas o escalafones especiales a los que se refiere su consulta.

Hecha esta aclaración, también creo preciso indicar que las carreras públicas especiales objeto de su consulta han sido instituidas y reguladas mediante leyes especiales distintas a la ley 9 de

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

1994. En este sentido, cabe mencionar la ley 22 de 30 de enero de 1961, que dicta disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en las Ciencias Agrícolas; la ley 16 de 12 de febrero de 2009, que establece el escalafón y la nomenclatura de cargos de los trabajadores y trabajadoras sociales; y la ley 5 de 24 de febrero de 1984, que crea el escalafón para todos los médicos veterinarios que laboran en el país.

En virtud de su especialidad, estas leyes deben ser aplicadas con preferencia a otras de carácter general, tal como lo prevé la regla de hermenéutica jurídica establecida en el numeral 1 del artículo 14 del Código Civil, cuyo texto 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 prefiere 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.”

Al emitir criterio en torno a la correcta interpretación de esta disposición, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 25 de enero de 2006, señaló lo que a continuación se transcribe:

“El principio de especialidad, como elemento fundamental en las normas de hermenéutica legal, viene claramente consignado en el artículo 14 del Código Civil, que a la letra dice:

...

A partir del texto citado, la Sala estima que aún cuando el Decreto de Gabinete No. 224 de 1969 y el Decreto Ley 2 de 1998, tienen ambas, jerarquía de Ley, y cada una, en su respectiva especialidad, se refieren a juegos de suerte y azar, la normativa de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional de Beneficencia es de aplicación preferente, en atención al artículo 14 del Código Civil dilucidador de la aparente antinomia jurídica, mediante la regla que establece que siempre se prefiere la norma especial, y que si las disposiciones que reclaman aplicación tienen una misma especialidad y están previstas en diversas leyes, se preferirá la disposición de la ley especial sobre la materia de que se trate.”

En el caso particular que nos ocupa, tanto la ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, como las leyes que regulan las carreras públicas o escalafones especiales ya mencionados, son normas de carácter especial. Sin embargo, la especialidad de éstas últimas se centra en que se aplican de manera exclusiva a los profesionales de las Ciencias Agrícolas, los trabajadores sociales y los médicos veterinarios, respectivamente, de allí que tendrían prevalencia sobre la primera en lo

que respecta a la determinación de los términos bajo los cuales estos servidores públicos gozan de estabilidad laboral.

En lo que corresponde a los profesionales de las ciencias agrícolas, el artículo 10 de la referida ley 22 de 1961 señala que “los profesionales idóneos al servicio del Estado solo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica, ...”. Asimismo, el artículo 2 de la ley 16 de 2009 prevé que los trabajadores sociales “...gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y el Sistema de Méritos”; mientras que en el caso específico de los médicos veterinarios, el artículo 3 de la citada ley 5 de 1984 dispone que dicho escalafón “... se fija en base a los años de servicio al Estado; los cuales garantizarán estabilidad a los médicos veterinarios en la medida que se presten en condiciones de competencia, lealtad y moralidad”.

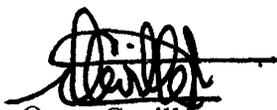
Como es posible apreciar, de las citadas disposiciones se desprende como regla general, que **todos** los profesionales idóneos que hubieren ingresado al escalafón correspondiente, previo cumplimiento de los requisitos legales establecidos al momento de su ingreso, **gozarán de estabilidad laboral, condicionada a su competencia profesional, lealtad y moralidad.**

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 5 de la ley 9 de 1994, este cuerpo legal es supletoriamente aplicable a las carreras públicas especiales, a juicio de este Despacho, **esta supletoriedad solamente operará en los aspectos no contemplados o regulados en las leyes especiales, siempre que ello no implique contradecir el tenor literal o espíritu de aquellas.** Por tanto, los artículos 48 y 134 del texto único de la ley 9 de 1994, como quedaron modificados por la ley 43 de 2009, que excluyen de la Carrera Administrativa a los servidores públicos que gocen de jubilación o pensión, no pueden ser aplicados de manera supletoria a los profesionales de las Ciencias Agrícolas, a los trabajadores sociales o a los veterinarios al servicio del Estado que se hayan acogido a una jubilación o pensión por vejez, pues ello contradice lo dispuesto sobre esta materia por sus respectivas leyes de carrera, en concordancia con el artículo 307 de la Constitución Política de la República.

En consecuencia, es la opinión de esta Procuraduría que los servidores públicos al servicio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que formen parte de alguna de las carreras públicas a las que se refiere su consulta, a saber: ciencias agrícolas, trabajadores sociales y médicos veterinarios, que gocen de una jubilación o pensión por vejez, tienen derecho a gozar de estabilidad en sus cargos en los términos antes señalados.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración

OC/au.

