



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de julio de 2026
Nota C-097-26

Señor Vicepresidente:

Ref.: Reconocimiento del escalafón al profesional de las ciencias agrícolas cuando ejercen funciones en ciencias agrícolas como profesor o educador agropecuario en el MEDUCA.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, en atención a la nota CTNA-089-2026 de 17 de junio de 2026, a través de la cual solicita a este Despacho se pronuncie respecto a: *“Si un profesional de las ciencias agrícolas, con idoneidad del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, para ejercer en el territorio nacional, que se desempeña ejerciendo funciones en ciencias agrícolas, como profesor o educador agropecuario en el Ministerio de Educación, tiene derecho a que se le reconozcan los derechos establecidos en: La Ley No°22 de 30 de enero de 1961 y el Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, así como, la Ley N°11 de 12 de abril de 1982, reglamentada por el Decreto N°71 de 2 de octubre de 1984, que establecen el escalafón de las ciencias agrícolas”*.

I. Del Principio de legalidad.

Debemos iniciar señalando que este principio fundamental de derecho, recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Magister
EDGARDO A. VALDESPINO Q.
Vicepresidente del Consejo Técnico
Nacional de Agricultura
Ciudad.

Es importante...

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad, señalando lo siguiente: “...Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.¹”

II. De la Ley No.22 de 30 de enero de 1961; la Ley No.11 de 12 de abril de 1982 y el Decreto Ejecutivo 71 de 2 de octubre de 1984,

Con la promulgación de la Ley No.22 de 30 de enero de 1961², “*Por la cual se dictan disposiciones relativas a la presentación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas*”, y del Decreto No.265 de 24 de septiembre de 1968, “*Por el cual se aprueba el Reglamento Interno de Consejo Técnico Nacional de Agricultura*”, se desarrollan importantes aspectos relacionados con la obtención del certificado de idoneidad de dichos profesionales, así como las facultades y atribuciones que ostenta el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, entre las cuales podemos señalar la facultad legal de expedir los certificados de idoneidad y suspenderlos a quienes hubieran incurrido en las faltas estipuladas en el artículo 5 de la Ley No.22 de 1961.

Aunado a lo anterior, la Ley No.11 de 12 de abril de 1982, la cual reglamenta el escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas que presten servicios en las distintas dependencias del Estado, en las entidades autónomas y semiautónomas, municipales, cualquier organismo oficial descentralizado y empresas privadas, señala en sus artículos 1 y 2, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. Para los efectos de esta Ley serán considerados Profesionales de las Ciencias Agrícolas, las personas que tengan la idoneidad para el ejercicio de las disciplinas a que se refiere el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961.

ARTÍCULO 2. Los profesionales a que se refiere el artículo anterior, que presten servicios en las distintas dependencias del Estado, en las Entidades Autónomas y Semiautónomas, Municipales, cualquier organismo oficial descentralizado y empresas privadas, se registrarán por lo que se denominará Escalafón del Profesional de Ciencias Agrícolas que la presente Ley establece y regula.”

De los artículos citados, se observan los siguientes aspectos de importancia:

- Son considerados Profesionales de las Ciencias Agrícolas, a toda persona que tenga idoneidad para el ejercicio de las disciplinas establecidas en la Ley No.22 de 1961.
- Todo Profesional de las Ciencias Agrícolas que preste sus servicios en distintas dependencias del Estado, incluyendo las Entidades Autónomas, Semiautónomas, Municipales, cualquier organismo oficial descentralizado y empresas privadas dichos se

regirán...

¹ Sentencia de 10 de julio de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

² Ley especial aplicable a los profesionales de estas ciencias que prestan servicios en las dependencias del Estado.

regirán por el Escalafón del Profesional de Ciencias Agrícolas establecido por dicha Ley.

En cumplimiento de dicha disposición legal, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 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 de la Ley 11 de 1982, determina que los profesionales idóneos de esta rama se regirán por dicho Escalafón, independientemente de si prestan sus servicios en cualquier institución del Estado, entidades autónomas, semiautónomas, municipales, organismos descentralizados o en la empresa privada.

En este sentido, de la lectura del artículo 2 de la Ley 11 de 12 de abril de 1982 y del artículo 1 del Decreto Ley 71 de 2 de octubre de 1984, se desprende que **el profesional idóneo de las ciencias agrícolas que preste servicios en entidades estatales o en empresas privadas dentro de la República de Panamá, se encuentra sujeto a las disposiciones del Escalafón Profesional correspondiente**; por lo tanto, es evidente que ambas normativas prevén la aplicación de dicho régimen escalafonario tanto en el sector público como en el privado.

Desde esta perspectiva, el profesional de las ciencias agrícolas idóneo, profesor o educador en ciencias agrícolas que se desempeñe en el Ministerio de Educación de acuerdo a lo establecido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), **se encontraría sujeto a las disposiciones de dicho Escalafón Profesional**.

III. De la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946 “Ley Orgánica de Educación”.

En cuanto a la organización administrativa del Ministerio de Educación, el Texto Único de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, ordenado por el Decreto Ejecutivo No.305 de 30 de abril de 2004, dispone en su artículo 17, lo siguiente:

“Artículo 17: El Ministerio de Educación tendrá a su cargo todo lo relacionado con la educación y la cultura nacionales y por su conducto ejercerá el Estado su deber esencial de la cultura y la educación en todos sus aspectos.”

Por su parte el artículo 176 de la precitada ley, establece lo siguiente:

“Artículo 176: Los nombramientos y promociones de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Escalafón y las normas que esta Ley establece. Los traslados serán efectuados mediante resueltos expedidos por el Ministerio de Educación.”

De los artículos *ut supra* citados, se desprende la prerrogativa del Ministerio de Educación para dirigir y organizar todo lo referente a la educación nacional, y para dictar las promociones de su personal docente y administrativo, **por lo cual es de su competencia privativa decidir respecto a la relación como personal docente y los demás temas en cuanto a nombramientos, traslados y condiciones laborales para los profesionales de las ciencias agrícolas nombrados en esa entidad pública bajo la calidad de profesores o educadores agropecuarios.**

IV. Conclusiones

En el derecho panameño, la norma especial prevalece sobre la norma general; por lo tanto, resulta oportuno observar el principio de especialidad consignado en el artículo 14 del Código Civil, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 14. Si en los códigos de la Republica 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. *... (Lo resaltado es del Despacho).*

En este sentido, el Texto Único de la Ley No.47 de 1946 (*Orgánica de Educación*), regula la estructura del sistema educativo panameño, entendiéndose como una norma de aplicación general a todos los docentes; no obstante, la Ley No. 11 de 1982, se considera una norma de carácter especial, toda vez que gobierna el régimen laboral de los profesionales de las ciencias agrícolas al servicio del Estado (*reglamenta el escalafón para los profesionales de las ciencias agrícolas*), define las categorías según nivel académico, establece la escala salarial y su revisión periódica.

De lo anterior se puede advertir que, la Ley No.11 de 1982, es de aplicación preferente frente a la Ley No.47 de 1946; porque regula de manera específica el escalafón de los profesionales de ciencias agrícolas idóneos en la República de Panamá, incluso cuando ejercen funciones docentes en el MEDUCA.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, somos del criterio que en el caso de los profesionales de ciencias agrícolas que ejerzan la docencia como profesores o educadores agrícolas en el Ministerio de Educación, opera un **régimen mixto**; es decir la Ley Orgánica de Educación regulará la relación pedagógica, administrativa, de calendario y de deberes escolares de la plaza. Sin embargo, **su asignación salarial base, clasificación inicial y la progresión de sus ingresos técnicos deben ajustarse a los mínimos y conquistas que dicta el Escalafón de la Ley No.11 de 1982** y las resoluciones vigentes del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA).

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, 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/osp
C-087-26