



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de julio de 2021  
C-106-21

Su Excelencia  
**Doris Zapata Acevedo**  
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral  
Ciudad.

**Ref.: Aplicación del Escalafón de los Trabajadores Sociales en entidades públicas**

Señora Ministra:

Por este medio damos respuesta a su nota N° DM-0396-2021 de 5 de julio de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“¿Pueden los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, en patronatos y en cualquier otra instancia pública, gozar del derecho al escalafón y cambio de categoría de acuerdo a lo establecido en el artículo 9 la (sic) Ley 16 de 12 de febrero de 2009, que exige únicamente el mero paso del tiempo, tres años, y la existencia de dos evaluaciones anuales satisfactorias; a pesar de que no hayan ingresado a través de concursos a sus plazas de trabajo?”

Sobre el tema objeto de su consulta y, al hacer una revisión integral de la legislación vigente sobre la materia, es la opinión de esta Procuraduría que únicamente pudieran obtener los beneficios del escalafón, aquellos trabajadores sociales que hayan accedido al cargo que ocupen en la institución de que se trate, como consecuencia de un concurso de méritos, con excepción de los casos especiales descritos en las disposiciones legales que veremos más adelante.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

**I. Marco legal aplicable:**

• **Antecedentes:**

La Ley 17 de 23 de julio de 1981 “*Por la cual se deroga el Decreto Ley 25 de 25 de septiembre de 1963 y se dictan disposiciones sobre el ejercicio de la profesión de Trabajo Social en todo el territorio de la República*”, contiene, entre otras disposiciones, las siguientes:

“**Artículo 2.** Sólo podrá denominarse Trabajador Social quien posea el título de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario.”

“**Artículo 3.** Para tener derecho a ejercer la profesión de Trabajo Social en el territorio nacional se requiere:

- a) Ser panameño.
- b) Poseer título universitario de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario.

c) Poseer Certificado de Idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Trabajo Social.”

**“Artículo 6.** Las disposiciones referentes a requisitos, categorías, funciones, ascensos y concursos atinentes a la profesión de Trabajo Social se regirán por el Escalafón para Trabajadores Sociales.” (Subraya el Despacho)

**“Artículo 14.** El Trabajador Social se regirá, en el desempeño profesional, por el Código de Ética aprobado por la Asociación de Trabajadores Sociales de Panamá.

**PARAGRAFO:** El derecho de los Trabajadores Sociales a la estabilidad en sus cargos estará condicionado a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”

Las normas citadas indican quiénes pueden ejercer la profesión de Trabajador Social, qué instrumento legal normará lo relativo a los ascensos de estos profesionales y cómo debe ser el desempeño general de estos.

Por otro lado, 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 dicta otras disposiciones”* contiene las disposiciones siguientes:

**“Artículo 1.** Los objetivos de esta Ley son:

1. Actualizar el Escalafón y el Sistema de Méritos para los Trabajadores y Trabajadoras Sociales.
2. Establecer las nomenclaturas de cargos, normas, ascensos y reconocimientos por el desempeño profesional.
3. Servir de instrumento para que las dependencias y los organismos a los que se refiere esta Ley dispongan de condiciones de trabajo decentes, sanas y seguras, que permitan a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales un desempeño profesional eficiente y eficaz.” (Subraya el Despacho)

**“Artículo 2.** Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, en patronatos y en cualquier otra instancia pública gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y el Sistema de Méritos. La Ley de Carrera Administrativa se utilizará como fuente supletoria.

En caso de conflicto entre dos normas que regulen la misma situación laboral, se aplicará la norma más beneficiosa al Trabajador o Trabajadora Social que labore en el sector público o privado.

Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que presten sus servicios a empleadores particulares se regirán por el Código de Trabajo, por la presente Ley y las demás leyes, normas y acuerdos que rigen el ejercicio profesional en la República de Panamá.” (Subraya el Despacho)

**“Artículo 3.** Los objetivos del Escalafón y del Sistema de Méritos para los Trabajadores y Trabajadoras Sociales son:

1. Mejorar el estatus de la carrera de Trabajo Social.
2. Establecer los mecanismos que permitan la movilidad ascendente de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, así como el mejoramiento salarial de conformidad con su formación académica, experiencia, años de servicio y desempeño profesional.

3. Garantizar el mejoramiento continuo de los profesionales de Trabajo Social.”  
(Subraya el Despacho)

“**Artículo 4.** Para ser nombrado como Trabajador o Trabajadora Social se requiere cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser panameño o panameña por nacimiento o naturalización.
2. Tener licenciatura en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario, debidamente acreditada por la Universidad de Panamá.
3. Poseer certificado de idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Trabajo Social.

Cuando se trate de especialidades en Trabajo Social obtenidas mediante posgrados, maestrías y doctorados, el certificado de idoneidad será expedido por el Consejo Técnico de Trabajo Social.”

“**Artículo 5.** El Escalafón comprende cinco niveles con sus respectivas categorías.

El Nivel I corresponde a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales Generales y tendrá nueve categorías.

El Nivel II corresponde a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales Especialistas y tendrá nueve categorías.

El Nivel III corresponde a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales Supervisores y tendrá siete categorías.

El Nivel IV corresponde a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales Jefes y Subjefes Locales y tendrá cinco categorías.

El Nivel V corresponde a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales Jefes y Subjefes Nacionales de Departamentos o Servicios de Trabajo Social y tendrá cuatro categorías.

Cada nivel está constituido por diferentes categorías en forma ascendente.

Los ascensos de categoría dentro de un mismo nivel y los ascensos de categoría verticales que se produzcan de un nivel a otro serán materia de reglamentación.

A los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que se desempeñen como gerentes sociales, administradores y coordinadores de políticas, planes, programas o proyectos sociales y como asesores técnicos, en el campo social, se les aplicarán las normas, los derechos y los beneficios establecidos en esta Ley.” (Subraya y resalta el Despacho)

Es importante destacar el párrafo del artículo 5, subrayado, el cual indica que todo lo relativo a los ascensos, tanto de categoría como de nivel, se desarrolla en la reglamentación de la Ley 16 de 2009, como se verá más adelante.

“**Artículo 9.** Los cambios de categoría correspondientes a cada uno de los niveles se efectuarán cada tres años y serán automáticos una vez los Trabajadores y Trabajadoras Sociales hayan aprobado dos evaluaciones anuales satisfactorias, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que se ubiquen en los niveles I, II, III, IV y V, una vez alcanzada su última categoría, tendrán un ajuste salarial bienal correspondiente a un porcentaje de su último salario devengado de acuerdo con la última escala salarial aprobada, hasta que culmine su vida laboral.” (Subraya el Despacho)

Los artículos 10 y 11 de la Ley 16 de 2009, establecen de forma expresa las funciones y requisitos que deben cumplir los Trabajadores Sociales para acceder a cada uno de los cinco niveles del escalafón, entre los que se encuentran: cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 16 de 2009; presentar la certificación de idoneidad de la especialidad expedida por el Consejo Técnico de Trabajo Social; poseer título de posgrado o maestría en el ámbito de su competencia y ejecutorias comprobadas; cierta cantidad de años de experiencia profesional y en determinadas posiciones.

Seguidamente, los artículos 12 y 13 ibídem, se refieren a los concursos que deben realizarse para acceder a las posiciones que deben ocupar trabajadores sociales en las instituciones públicas, así:

“Artículo 12. Todas las posiciones de Trabajo Social de las instituciones descritas en el artículo 2 de la presente Ley, según su nivel y categoría, serán sometidas a concurso. Las entidades nominadoras emplearán concursos de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección en igualdad de oportunidades para los concursantes.” (Subraya el Despacho)

“Artículo 13. Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales ingresarán a las entidades nominadoras mediante concurso, en el que podrán participar todos los profesionales que cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la presente Ley para el cargo para el cual se concursa, y con los que establezca la entidad nominadora.” (Subraya el Despacho)

De modo que, se encuentra claramente establecida la obligación de que las entidades públicas realicen concursos para llenar las vacantes que deban ser ocupadas por trabajadores sociales, según la reglamentación que para tal efecto establezca cada institución.

Por otro lado, el artículo 27 de la misma Ley señala cómo debe hacerse la clasificación de los trabajadores sociales de las diferentes instituciones, a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, al indicar lo siguiente:

“Artículo 27. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades nominadoras clasificarán a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales en los niveles y las categorías que les corresponden de acuerdo con el presente escalafón y los artículos 3 y 4 de la Ley 17 de 23 de julio de 1981, tomando en consideración sus años de servicio, las evaluaciones técnicas del desempeño, los estudios que hayan efectuado y las funciones de trabajo social que les han sido asignadas en la unidad técnico-administrativa de Trabajo Social donde laboran.”

Adicionalmente, los artículos transitorios 32 y 33 señalan lo que debía ocurrir con respecto a los trabajadores sociales que, al momento de entrada en vigencia de la Ley 16 de 2009, se encontraban ocupando algún cargo de esa profesión en una institución del Estado; además, estas disposiciones transitorias otorgaron a estos funcionarios la posibilidad de no tener que concursar para el cargo que ocupaban, siempre que cumplieran con ciertas condiciones. Veamos:

**“Artículo 32 (transitorio).** Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, hayan obtenido su cargo en los niveles I, II, III y IV establecidos en la Ley 6 de 1982 y cumplan con los requisitos establecidos por dicha Ley conservarán su cargo en propiedad y no tendrán que volver a concursar. Cada cargo será homologado de acuerdo con lo que al respecto establece la presente Ley.” (Subraya y resalta el Despacho)

**“Artículo 33 (transitorio).** Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, laboren en entidades nominadoras que no hayan establecido el procedimiento de ingreso señalado en la Ley 6 de 1982, que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 de dicha Ley y ocupen cargos equivalentes a los establecidos en el nuevo escalafón descrito en la presente Ley conservarán sus cargos sin tener que concursar y gozarán de estabilidad laboral.” (Subraya y resalta el Despacho)

En otro orden de ideas, los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014, *“Que reglamenta 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 dicta otras disposiciones”* se refieren a la forma en que debe hacerse la clasificación de los trabajadores sociales en los niveles I y II del escalafón, así:

**“Artículo 7.** El nivel I del Escalafón incluye a trabajadores y trabajadoras sociales generales y está compuesto por categorías, que van de la primera (I) a la novena (IX). Podrán ingresar mediante los procedimientos establecidos en el presente Decreto Ejecutivo, los trabajadores y trabajadoras sociales que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 16 de 2009. Solamente el ingreso a la categoría primera (I) no requiere experiencia previa de ejercicio profesional como trabajador o trabajadora social.”

**“Artículo 8.** La clasificación del trabajador o trabajadora social especialista, en alguna de las categorías del nivel II, está condicionada a las funciones o actividades que desempeñe en la especialidad, los años de servicio y los estudios de postgrado, maestría o doctorado que lo acreditó como especialista en Trabajo Social, Ciencias Sociales o en el campo social que sea aplicable al Trabajo Social, Ciencias Sociales o en el campo social que sea aplicable al Trabajo Social.

El trabajador o trabajadora social que a la entrada en vigencia de la Ley 16 de 2009, labore en una entidad de las que se refiere el artículo 2 y haya obtenido una especialidad en Trabajo Social, Ciencias Sociales o en un campo social aplicable al Trabajo Social, de la cual ejerza funciones o realice actividades en el cargo que desempeña y demuestre ejecutorias, será clasificado de acuerdo a la mencionada Ley y su presente Reglamento, aplicándole la siguiente movilidad vertical y ascendente:

1. Los trabajadores y trabajadoras sociales que laboren en el nivel I y obtengan una especialidad de postgrado, ascenderán verticalmente al nivel II, ubicándose en la categoría en la que se encontraban en el nivel I.
2. Los trabajadores y trabajadoras sociales que laboren en el nivel I y obtengan una especialidad de maestría, ascenderán verticalmente al nivel II y tendrán movilidad ascendente de una categoría superior a la que se encontraban en el nivel I.

3. Los trabajadores y trabajadoras sociales que se desempeñen en el nivel I y obtengan una especialidad de doctorado, ascenderán verticalmente al nivel II y tendrán movilidad ascendente de dos (2) categorías superiores a las que se encontraban en el nivel I.

**Una vez clasificados en la categoría correspondiente, su movilidad ascendente se realizará cada tres (3) años de ejercicio de la especialidad, condicionada a dos (2) evaluaciones anuales del desempeño satisfactorias.**

**El trabajador o trabajadora social que al entrar en vigencia el presente Decreto Ejecutivo, ingrese por primera vez y por concurso a las entidades a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 16 de 2009, a un cargo de especialista en Trabajo Social, Ciencias Sociales o en un campo social aplicable al Trabajo Social se le clasificará en la categoría para la cual concursó en el nivel II y tendrá su movilidad ascendente cada tres (3) años de ejercicio de la especialidad, siempre que posea dos (2) evaluaciones anuales del desempeño satisfactorias.**

El Consejo Técnico resolverá las dudas o controversias que se presenten como Consecuencia de las reclasificaciones de los trabajadores y trabajadoras sociales en este nivel.” (Subraya y resalta el Despacho.)

Como se observa, el artículo 8 se refiere a la clasificación en el Nivel II del escalafón tanto de los trabajadores sociales que se encontraban laborando al momento de entrada en vigencia de la Ley 16 de 2009, como aquellos que ingresen por primera vez y por concurso.

Sobre la movilidad ascendente de niveles y categorías dentro de cada nivel, los artículos 9 y 10 del Decreto Ejecutivo 173 de 2014, señalan:

“**Artículo 9.** La movilidad ascendente a una categoría superior en los niveles I, II, III, IV y V se efectuará cada tres (3) años, siempre que el trabajador o trabajadora social haya aprobado satisfactoriamente dos (2) de las tres (3) evaluaciones anuales realizadas en la categoría actual.”

“**Artículo 10.** Cada institución determinará el Porcentaje que considere como satisfactorio, para calificar la evaluación del desempeño que se aplique a los trabajadores y trabajadoras sociales que laboren en ésta, para la movilidad ascendente en cada nivel, el cual no será menor del 75%. Este porcentaje estará contenido en la reglamentación que registrará el sistema de evaluación del desempeño que aplique la institución.”

De igual forma, los artículos 15 y 16 del Decreto Ejecutivo 173 de 2014 se refieren a los concursos a realizar por parte de las instituciones públicas para llenar las posiciones que deben ocupar trabajadores sociales, como sigue:

“**Artículo 15.** Los concursos de antecedentes, de oposición u otra modalidad; son procedimientos de calificación de la capacidad y/o aptitud de un aspirante a una posición de trabajo social que emplean las entidades nominadoras, de acuerdo a los requisitos establecidos en cada uno de los niveles y categorías establecidos en la Ley 16 de 2009.

**Cada entidad nominadora, someterá a concurso todos los cargos de Trabajo Social y determinará la modalidad de concurso que aplicará, la cual se desarrollará en un reglamento confeccionado para tal fin.**” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 16.** El Consejo Técnico de Trabajo Social remitirá a las instituciones donde existan unidades técnico-administrativas de Trabajo Social; los lineamientos técnicos generales requeridos para la confección de los reglamentos de concurso para trabajadores y trabajadoras sociales, los que serán complementados con los específicos de cada una de ellas. Cada institución publicará su correspondiente reglamento de concurso en la Gaceta Oficial.”

Igualmente, los artículos 40 y 41 del Decreto Ejecutivo 173 de 2014, desarrollan lo establecido en la Ley 16 de 2009, de la siguiente manera:

“**Artículo 40.** Las instituciones procederán a clasificar a los trabajadores y trabajadoras sociales, según nivel y categorías, a fin de permitir:

1. La homologación de la Ley 6 de 1982 con la Ley 16 de 2009, en cumplimiento de los artículos transitorios 32 y 33 de esta última.

2. La apertura de posiciones en los niveles que correspondan, las que serán sometidas a concurso en las instituciones de acuerdo a lo establecido en la Ley 16 de 2009 y al presente reglamento.” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 41.** Las instituciones públicas y privadas tomarán en consideración para la clasificación de los trabajadores y trabajadoras sociales que laboran en los niveles y categorías contemplados en la Ley 16 de 2009, los siguientes elementos:

1. Los años de servicio en Trabajo Social, ejercidos en el sector público y privado, debidamente certificado por la Oficina de Recursos Humanos donde han laborado, al igual que las funciones que han desempeñado.

2. Las dos (2) últimas evaluaciones técnicas del desempeño anuales, realizadas por la instancia técnico-administrativa de Trabajo Social de la institución donde laboran, en dos (2) años calendarios, con resultado satisfactorio,

3. Certificación de los estudios realizados a nivel de postgrado, maestría y doctorado en Trabajo Social, Ciencias Sociales o el campo social aplicable al Trabajo Social.

4. Las funciones de Trabajo Social que le han sido asignadas en la unidad técnica de Trabajo Social donde labora.”

Por último, los artículos 49, 50, 51, 52, 53 y 54, desarrollan igualmente los artículos transitorios 32 y 33 de la Ley 16 de 2009, de la siguiente manera:

“**Artículo 49.** A la entrada en vigencia de la Ley 16 de 2009, los trabajadores y trabajadoras sociales que laboren en las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 16 de 2009, habiendo obtenido su cargo en los niveles I, II, III y IV, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 6 de 11 de marzo de 1982, no tendrán que volver a concursar y mantendrán la estabilidad, condicionada a su competencia.” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 50.** A los trabajadores y trabajadoras sociales que se les reconoció una categoría inmediatamente superior a la que le correspondía según el escalafón de la Ley 6 de 1982, en cumplimiento del artículo 17, se les sumarán tres (3) años al tiempo laborado, por la movilidad ascendente a la que fueron objeto.”

“**Artículo 51.** Los trabajadores y trabajadoras sociales que habiendo obtenido su cargo en el nivel I, cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley 6 de 1982, que por necesidad del servicio se les asignaron funciones del nivel II, III y IV de dicha Ley, y continuaron desarrollándolas a la entrada en vigencia de la Ley 16 de 2009, se les clasificará en el nivel y categoría correspondiente.”

“**Artículo 52.** La homologación de los respectivos cargos de la Ley 6 de 1982, con los establecidos en la Ley 16 de 2009, incluyen (sic) la nomenclatura del cargo, nivel, categoría y escala salarial y reconocimiento del bienal, y se realizará así:

Ley 6 de 11 de marzo de 1982	Ley 16 de 12 de febrero de 2009
Nivel I: Trabajadores Sociales de Base	Nivel I: Trabajadores Sociales Generales
No aplica	Nivel II: Trabajadores Sociales Especialistas
Nivel II: Trabajador Social Supervisor I Trabajador Social Supervisor II	Nivel III: Trabajadores Sociales Supervisores
Nivel IV: Trabajador Social Director I	Nivel IV: Trabajadores Sociales Jefes Locales
Nivel III: Trabajador Social Sub Jefe o Sub Director I	Trabajadores Sociales Sub Jefes Locales
Nivel IV: Trabajador Social Director II	Nivel V: Trabajadores Sociales Jefes Nacionales
Nivel III: Trabajador Social Sub Jefe o Sub Director II	Trabajadores Sociales Sub jefes nacionales
No aplica	Bienales después de la Categoría IX en todos los niveles

El reconocimiento del bienal con posterioridad a la categoría novena (IX) en cada nivel, lo realizarán las instituciones, clasificando a los trabajadores y trabajadoras sociales en el bienal que le corresponde de acuerdo a los años laborados. Se aplicará el porcentaje de ajuste salarial que haya sido aprobado en la escala salarial, al último salario devengado en el nivel en que se clasifique al trabajador o trabajadora social.”

“**Artículo 53.** Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que ingresaron a laborar en entidades nominadoras antes de la fecha de promulgación de la Ley 16 de 2009 según el artículo 33, desempeñando funciones de trabajador o trabajadora social como personal transitorio, contingente o permanente, sin que éstas convocaran a concurso las posiciones que ocupan en la actualidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 6 de 11 de marzo de 1982, **conservarán sus cargos sin tener que concursar y gozarán de estabilidad laboral, siempre que cumplan con el artículo 3 de dicha Ley y ocupen cargos equivalentes en el nuevo Escalafón.**” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 54.** Las instituciones procederán a clasificar a los trabajadores y trabajadoras sociales a los que se refiere el artículo 33 de la Ley 16 de 2009 en los niveles I, II, III, IV y V, en la categoría correspondiente y con la escala salarial aprobada de acuerdo al procedimiento establecido en este Reglamento.”



## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración**

Luego de este prolijo análisis jurídico, objeto del tema consultado, debemos señalar que, el marco legal aplicable a los trabajadores sociales establecido mediante la Ley 17 de 23 de julio de 1981 y complementado por la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, que estableció el escalafón con sus niveles y categorías, para la clasificación de estos profesionales, dispone que, los trabajadores sociales *“que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, en patronatos y en cualquier otra instancia pública gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y Sistema de Méritos.”*<sup>1</sup>

Adicionalmente, los requisitos, categorías, funciones, ascensos y concursos atinentes a la profesión de Trabajo Social se regirán por el Escalafón para Trabajadores Sociales<sup>2</sup> siendo uno de los objetivos de éste, *“Establecer los mecanismos que permitan la movilidad ascendente de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, así como el mejoramiento salarial de conformidad con su formación académica, experiencia, años de servicio y desempeño profesional.”*<sup>3</sup>

En este sentido, la Ley 16 de 2009 y el Decreto Ejecutivo 173 de 2014, que la reglamenta, indican que, por regla general, los cargos que deban ser ocupados por trabajadores sociales en las instituciones del Estado deben ser sometidos a concurso. Ello viene señalado de manera expresa en los artículos 12 y 13 de la Ley 16 de 2009; así como en el penúltimo párrafo del artículo 8, el artículo 15 y el numeral 2 del artículo 40 del Decreto Ejecutivo 173 de 2014, es decir que, en principio, el escalafón y el sistema de méritos únicamente son aplicables a los trabajadores sociales que ocupan una plaza a la que han accedido mediante concurso.

Sin embargo, como hemos visto, los cuerpos legales a los que nos hemos referido, contienen disposiciones que establecen excepciones al respecto de los trabajadores sociales que se encontraban ocupando alguna posición al momento de la entrada en vigencia de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009.

La **primera de las excepciones** la encontramos en el artículo 32 (transitorio) de la Ley 16 de 2009, que se refiere a los trabajadores sociales que, a la fecha de entrada en vigencia de dicha Ley, **hubiesen obtenido un cargo correspondiente a los niveles I, II, III y IV establecidos en la Ley 6 de 1982**<sup>4</sup>, por medio de la cual se creó el escalafón, indicando que aquellos que cumpliesen con los requisitos establecidos por la derogada Ley 6 de 1982, conservarían su cargo en propiedad, no teniendo que volver a concursar.

Cabe indicar que el artículo 14 de la Ley 6 de 1982, establecía la obligación de que todas “las posiciones de Trabajo Social” fuesen sometidas a concurso.

La **segunda excepción** viene dada por el artículo 33 (transitorio) el cual indica que los trabajadores sociales que, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 16 de 2009, estuviesen laborando en entidades nominadoras que no hubiesen establecido el procedimiento de ingreso señalado en la Ley 6 de 1982, cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 3 de esa Ley y ocuparan cargos equivalentes a los establecidos en el nuevo escalafón descrito en la Ley 16 de 2009, conservarían sus cargos sin tener que concursar, gozando igualmente de estabilidad laboral.

<sup>1</sup> Ver artículo 2 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009.

<sup>2</sup> Ver artículo 6 de la Ley 18 de 23 de julio de 1981.

<sup>3</sup> Ver numeral 2 del artículo 3 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009.

<sup>4</sup> El artículo 36 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 dispone la derogatoria de La Ley 6 de 11 de marzo de 1982.

En este sentido, los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 6 de 1982, eran casi idénticos a los contenidos en el artículo 3 de la Ley 17 de 23 de julio de 1981, vigente, que citamos al inicio de esta opinión, es decir: ser panameño; tener título de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario; y, poseer Certificado de Idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Trabajo Social.

En este orden de ideas, debemos señalar que este Despacho se ha referido con anterioridad a estas situaciones, es decir, a la necesidad de que el trabajador social al servicio del Estado ocupe el cargo producto de un concurso de méritos, o bien, *“Que el trabajador social haya obtenido su posición con anterioridad al 18 de febrero de 2009 (fecha de promulgación de la Ley 16 de 2009), en cuyo caso se les consagró el derecho de conservar sus cargos sin necesidad de realizar concurso de méritos (artículo 33 de la Ley 16 de 2009), supeditado al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 6 de 1982, siempre y cuando se encuentre debidamente acreditado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad a la cual presta servicios.”*<sup>5</sup>

En cuanto a la interrogante planteada en la consulta, como ya hemos indicado, al hacer una revisión integral de la legislación vigente sobre la materia, debemos llegar a la conclusión que únicamente pudieran obtener los beneficios del escalafón aquellos trabajadores sociales que hayan accedido a los cargos en tales instituciones, producto de un concurso de méritos, con excepción de los casos descritos en la legislación vigente, a los que nos hemos referido.

Es decir, salvo las excepciones descritas en las disposiciones legales vigentes sobre el tema, ningún servidor público puede estar ocupando un cargo destinado a un trabajador social, sin que haya participado en un concurso de méritos para obtener la plaza, en caso contrario, la entidad correspondiente deberá someter el cargo cuanto antes a concurso, según lo indicado en las normas que rigen la materia.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/jfm

*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: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \**

<sup>5</sup> Ver Notas C-031-17 de 31 de marzo de 2017 dirigida al Gerente General de la Zona Libre de Colón y C-033-17 de 3 de abril de 2017 dirigida a la Directora General de la Secretaría Nacional de Discapacidad.