



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de agosto de 2021
C-116-21

Señores

Carlos Quezada y Kenia Batista
Secretario General del Consejo Técnico de
Trabajo Social y, Asociación de Trabajadores Sociales
de Panamá
Ciudad

Ref: Escalafón de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales

Respetados señor (a):

Por este medio, damos respuesta a su Nota N°143-ATSOP-2021 de 14 de julio de 2021, mediante la cual nos formula una consulta en los términos siguientes:

“¿Tiene derecho un Trabajador (a) Social, que ingrese sin concurso en una institución oficial, entidad autónoma, semi, autónoma (sic) y municipal, en patronato y en cualquiera otra entidad pública, pero que su nombramiento, se haya efectuado cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 4 de 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; con los requisitos establecidos en los manuales de clase ocupacional de las instituciones, que contiene no sólo las funciones y tareas de un Trabajador Social, sino los requisitos mínimos para ocupar este cargo, y con las evaluaciones técnicas respectivas que exige la Ley, al cambio de categoría cada tres años?

Al respecto, esta Procuraduría de la Administración es de opinión que los Trabajadores Sociales que ingresen sin concurso en una institución del Estado, no tienen derecho al cambio de categoría cada tres años, aunque su nombramiento se haya efectuado cumpliendo los requisitos que señala el artículo 4 de la Ley 16 de 2009, y cumplan con los requisitos establecidos en los manuales de clase ocupacional de las respectivas instituciones, salvo que se encuentren en alguna de las excepciones que señala esta Ley.

La opinión anterior la fundamentamos en las siguientes consideraciones:

La Ley N°16 de 12 de febrero de 2009, “Que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores Sociales y dicta otras disposiciones”, en su artículo 2 establece que los trabajadores y trabajadoras sociales gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y el artículo 3 establece los objetivos del Escalafón y del Sistemas de Méritos para estos Trabajadores y Trabajadoras Sociales, así:

“**Artículo 2.** Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboren en las 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 registrarán por el Escalafón y el Sistema de Méritos. La Ley de Carrera Administrativa se utilizará como fuente supletoria.
...”

“**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 Trabajador 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.”

Por su parte, en el Capítulo II “Requisito para ejercer la profesión”, se encuentra el artículo 4 que dispone lo siguiente:

“**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.
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.”

Sobre el particular, es preciso mencionar que el requisito que exige el artículo cuarto antes mencionado es para ingresar a la institución, pero para tener derecho al Escalafón es preciso que el mismo sea haya realizado por concurso, como lo prevén los artículos 12, 13 y 14 de la Ley N°16 de 2009. Veamos:

“**Artículo 12.** Todas las posiciones de Trabajo Social ingresarán a las entidades 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” (Énfasis de la Procuraduría).

“**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.” (Énfasis de la Procuraduría).

“Artículo 14. *Los concursos se regirán por un reglamento elaborado y aprobado por las entidades nominadoras a través de la unidad técnico-administrativa de Trabajo Social, con procedimiento claros, precisos y objetivos que garanticen la transparencia del concurso, previa consulta y opinión del Consejo Técnico de Trabajo Social.*” (Énfasis de la Procuraduría).

Asimismo, el artículo 16 de la precitada Ley N° 16 señala que se establece un sistema de evaluación del desempeño de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, que servirán de base a las entidades nominadoras para la estabilidad, los *cambios de categorías*, los incentivos y la capacitación, y que su aplicación será anual.

No obstante, debemos mencionar que los artículos 32 y 33 (transitorios) contienen excepciones para los trabajadores sociales que a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley N° 16 se encontraban ocupando algún cargo en los niveles establecidos en la Ley 6 de 1982, y para los que laboren en entidades nominadoras que no hayan establecido el procedimiento de ingreso señalado en la misma Ley N° 6 de 1982. Los citados artículos se leen así:

“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.” (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.*” (Resalta el Despacho).

En relación a la evaluación del desempeño, el Decreto Ejecutivo N°173 de 3 de septiembre de 2014, que reglamenta la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, desarrolla los lineamientos básicos relacionados al **escalafón**, y en su artículo 25 dispone lo siguiente:

“Artículo 25. El Consejo Técnico de Trabajo Social establecerá las normas básicas de evaluación técnica del desempeño de los trabajadores y trabajadoras sociales, que servirán de fundamento para la elaboración de los sistemas de evaluación del desempeño profesional, la calidad técnica de los servicios de Trabajo Social, que funcionan en las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 16 de 2009 y del presente Decreto Ejecutivo que lo reglamenta.

Las normas establecidas por el Consejo Técnico de Trabajo Social regularán los procedimientos de evaluación del desempeño para los trabajadores y trabajadoras social que no cuenten con jefes que no sean trabajadores y trabajadores sociales”

Como se puede apreciar, para tener derecho al cambio de categoría cada tres años, es necesario que el trabajador o trabajadora social haya ingresado por concurso a la entidad pública respectiva, y que hayan sido evaluado anualmente por su jefe inmediato, salvo que se encuentre en alguna de las excepciones arriba señaladas, pero para que esto ocurra es necesario que la entidad nominadora haya elaborado y aprobado el reglamento de concurso, a través de la unidad técnico-administrativa de Trabajo Social.

En este orden de ideas, la licenciada Doris Zapata Acevedo, Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, nos presentó una consulta en similares términos, la cual mediante la Nota C-116-21 de 27 de julio de 2021, fue respondida de manera medular bajo el siguiente criterio:

“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 1982¹, por medio de la cual se creó el escalafón, indicando que aquellos que cumplieren 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, cumplieren 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.

...

¹ 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 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.”

En este sentido, si las instituciones públicas no han aprobado el Reglamento de concurso para el nombramiento de los Trabajadores o Trabajadoras Sociales o, para que éstos puedan llenar las vacantes que se producen por niveles y categorías, entonces no pueden cambiar de categoría cada tres años, pues para ello se requiere que la posición la hayan ganado por concurso.

En consideración a lo antes expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que los Trabajadores Sociales que ingresen sin concurso en una institución del Estado, no tienen derecho al cambio de categoría cada tres años, aunque su nombramiento se haya efectuado cumpliendo los requisitos que señala el artículo 4 de la Ley 16 de 2009, y cumplan con los requisitos establecidos en los manuales de clase ocupacional de las respectivas instituciones, salvo que se encuentre en alguna de las excepciones que señala esta Ley.

No obstante, la Procuraduría de la Administración insta a las entidades públicas que no han aprobado el Reglamento de concurso, que lo hagan en un período razonable o lo más pronto posible, fin de que los trabajadores y trabajadoras sociales puedan concursar a los distintos cargos.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**