



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de octubre de 2022.
C-185-22

Licenciada
Victorina Pinzón
Ciudad.

Ref.: Autoridad a la cual corresponde aplicar la evaluación del desempeño de los trabajadores sociales y requisitos administrativos y evaluaciones requeridos para acceder al escalafón, cambios de categorías y ajustes salariales.

Licenciada Pinzón:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución y, a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, damos contestación a su escrito presentado el 5 de octubre, a través del cual solicita opinemos sobre la autoridad a la cual corresponde aplicar la evaluación del desempeño de los trabajadores sociales y si las entidades públicas pueden adicionar requisitos administrativos y evaluaciones para tener derecho al escalafón, a los cambios de categorías y ajustes salariales que este contempla.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente nota, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Ahora bien, con relación a la autoridad a la cual corresponde aplicar la evaluación del desempeño de los trabajadores sociales y, a si las entidades públicas pueden adicionar requisitos administrativos y evaluaciones para regular los cambios de categorías y los ajustes salariales dentro del escalafón, me permito transcribirle lo expresado por este Despacho, mediante la nota C-013-18 de 2 de marzo de 2018, de la cual le adjuntamos copia para su conocimiento. Sobre el particular, la mencionada nota indica lo siguiente:

“Primeramente, señalamos que el Principio de Jerarquía de las Leyes se encuentra consagrado en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley N°45 de 27 de noviembre de 2000, que en su artículo 35, correlacionado con el 37, nos dice que (*sic*) el orden de interpretación y aplicación de la Ley, que señala: el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será La Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos ...” (El subrayado es

nuestro). Es decir, que no cabe duda que la superioridad o jerarquía que la ley tiene por sobre todos Reglamento.

En este sentido, la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, “Que establece el Escalafón y la nomenclatura de cargos de los Trabajadores Sociales y dicta otras disposiciones”, se refiere en diversos artículos sobre los cambios de categoría y el procedimiento a seguir para que estos puedan realizarse, de la siguiente forma:

“**Artículo 6.** Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales tendrán una escala salarial que contenga los incrementos salariales mínimos de cada nivel y categoría. En ningún caso los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboren en entidades privadas serán retribuidos con salarios inferiores a los que rigen en el sector público. La escala salarial se revisará cada tres años.

...

Artículo 16. Se establece un sistema de evaluación técnica del desempeño de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, que servirá de base a las entidades nominadoras para la estabilidad, los cambios de categorías, los incentivos y la capacitación. Su aplicación será anual.

...

Artículo 17. Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales serán evaluados anualmente por las Trabajadoras y Trabajadores Sociales que sean sus jefes inmediatos de acuerdo con las normas de evaluación que establezca el Consejo Técnico de Trabajo Social. En las dependencias públicas donde laboren Trabajadores y Trabajadoras Sociales que no tengan como jefe a un Trabajador o Trabajadora Social, el Consejo Técnico de Trabajo Social regulará los mecanismos para evaluarlos técnicamente.

...

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.

Del mismo modo, tenemos que la precitada Ley 16 de 12 de febrero de 2008 fue objeto de reglamentación, que se realizó a través del Decreto Ejecutivo No.173 de 3 de septiembre de 2012, que reiteró lo contenido en la precitada Ley 16, en el sentido que dispuso que el cambio ascendente de categoría de los trabajadores sociales debía realizarse cada 3 años, sujetos a dos evaluaciones anuales del desempeño satisfactorias.

El Decreto también dispuso que los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales; así como aquellos que presten sus servicios a empleadores particulares, deberán ser evaluados solamente por Trabajadores Sociales que sean sus jefes inmediatos, para lo cual la Unidad Técnico-Administrativa de Trabajo Social de las instituciones, entidades o empresas para la cual presenten (*sic*) funciones, **establecerá un sistema de evaluación técnica del desempeño de aplicación anual, misma que servirá de base para la estabilidad y la movilidad ascendente.**

En este sentido, la normativa señala que el Consejo Técnico de Trabajo Social es el ente encargado de establecer 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 aludidos en el párrafo anterior.

En este orden de ideas, el precitado Decreto Ejecutivo 173 establece que de manera transitoria, en las instituciones que no cuenten con una unidad técnico-administrativa de Trabajo Social y hasta tanto ésta se organice, el Consejo Técnico de Trabajo Social emitirá certificaciones del ejercicio profesional de acuerdo a los reglamentos establecidos, las cuales serán equivalentes a la evaluación de desempeño.”

A lo indicado en la opinión citada cabe agregar que, a través de la Resolución N°01 de 2 de mayo de 2017 “*Por la cual se reglamenta la emisión de certificación del ejercicio profesional para los trabajadores y trabajadoras sociales, conforme lo establece el artículo 42 del decreto ejecutivo 173 de 2014*”; como quedó modificada por la Resolución N°01 de 28 de septiembre de 2020 “*Que modifica el artículo 15 de la Resolución N°01 de 2 de mayo de 2017*”, el Consejo Técnico de Trabajo Social reglamentó la emisión de la certificación del ejercicio profesional para los trabajadores sociales.

En este sentido, el ordinal “PRIMERO” de la Resolución N°01 de 28 de septiembre de 2020, proferida por el Consejo Técnico de Trabajo Social del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, señala lo siguiente:

“**PRIMERO.** Modificar el artículo 15 de la Resolución No.01 de 2 de mayo de 2017, quedando así:

Artículo 15: La certificación del ejercicio profesional que emita el Consejo Técnico de Trabajo Social, conforme a este reglamento, es equivalente a la evaluación del desempeño y tendrá una vigencia de un año calendario.”

Asimismo, importa destacar el contenido del artículo 16 del Decreto Ejecutivo N°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*”, el cual señala:

“**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.

Cuando no exista la referida unidad técnico-administrativa de Trabajo Social en la entidad nominadora, los concursos para trabajadores sociales se regirán bajo los lineamientos técnicos y procedimientos establecidos por el Consejo Técnico de Trabajo Social.” (Cursiva del Despacho)

En atención a lo anotado, este Despacho considera, con relación a su primera interrogante, sobre la autoridad a la cual corresponde aplicar la evaluación del desempeño de los trabajadores sociales, que en virtud del principio de jerarquía normativa, contemplado en los artículos 35 y 37 de la Ley N°38 de 2000, que sustenta la superioridad de la ley tiene sobre el reglamento; los trabajadores y

trabajadoras sociales sólo pueden ser evaluados en los precisos términos que señala el artículo 16 de la Ley N°16 de 12 de febrero de 2009 es decir, anualmente, por las trabajadoras y trabajadores sociales que sean sus jefes inmediatos de acuerdo con las normas de evaluación que establezca el Consejo Técnico de Trabajo Social; siendo que, en las dependencias públicas donde laboren trabajadores y trabajadoras sociales que no tengan como jefe a un trabajador o trabajadora Social, el Consejo Técnico de Trabajo Social regulará los mecanismos para evaluarlos técnicamente.

En lo concerniente a si las entidades públicas pueden adicionar requisitos administrativos y evaluaciones para tener derecho al escalafón, a los cambios de categorías y a los ajustes salariales que éste contempla, me permito indicarle que la Ley N°16 de 2009 y su reglamento, el Decreto Ejecutivo N°173 de 3 de septiembre de 2014, son los instrumentos jurídicos que en el ordenamiento positivo panameño regulan lo concerniente al escalafón y nomenclatura de cargos de los trabajadores sociales en Panamá; siendo así que, su articulado contempla los cinco niveles que integran dicho escalafón y sus respectivas categorías; la escala salarial contentiva de los incrementos salariales mínimos de cada nivel y categoría; los cambios de categoría; las funciones y requisitos de cada uno de los cinco niveles, la evaluación técnica del desempeño profesional, el mecanismo de ingreso a dicho escalafón, entre otros aspectos.

No obstante, dicho régimen jurídico especial establece algunos supuestos en los cuales las entidades nominadoras pueden regular o determinar algunos aspectos, relacionados con las materias a las cuales alude su pregunta, como es el caso del artículo 14 de la Ley N°16 de 2009, desarrollado por el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N.º173 de 2014, conforme al cual *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 procedimientos claros, precisos y objetivos que garanticen su transparencia, previa consulta y opinión del Consejo Técnico de Trabajo Social.

Del mismo modo, en materia de *evaluaciones técnicas de desempeño*, la Unidad Técnico-Administrativa de Trabajo Social de las instituciones o empresas para la cual laboren trabajadores sociales, pueden *establecer* (con base en las normas básicas de evaluación técnica del desempeño dictadas por el Consejo de Trabajo Social), *un sistema de evaluación técnica del desempeño de aplicación anual*, mismo que servirá de base para la estabilidad y la movilidad ascendente (entiéndase, cambios de nivel y categorías); ello, con fundamento en los artículos 16 de la Ley N°16 de 2009 y 25 del mencionado Decreto Ejecutivo N°173 de 2014. En el caso de los trabajadores sociales que no cuenten con jefes que sean trabajadores sociales, dicha norma prevé que los procedimientos de evaluación que les serán aplicables, serán regulados por el Consejo Técnico de Trabajo Social.

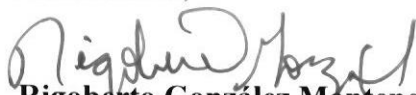
Por último, ni la Ley N°16 de 2009 ni su reglamento contemplan disposición alguna que permita a las entidades nominadoras regular, mediante reglamentos, aspectos concernientes al salario e incentivos correspondientes a los trabajadores sociales.

En todo caso, de conformidad con los artículos 27 y 35 de la Ley N°16 de 2009, en concordancia con los artículos 36 y 37 del Decreto Ejecutivo N°173, las entidades nominadoras clasificarán a

los trabajadores sociales en los niveles y las categorías que les corresponden de acuerdo con el escalafón y los artículos 3 y 4 de la Ley N° 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; haciendo efectivos los salarios y sobresueldos por nivel y categoría, así como el ajuste salarial bienal aprobado en la Escala Salarial (vigente) que se negocie con y sea aprobada por el Órgano Ejecutivo.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, en base a lo que señala el ordenamiento positivo, respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

C-164-22

Adj.: Lo indicado.