



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de marzo de 2018
C-013-18

Su Excelencia
Luís Ernesto Carles Rudy
Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral
Ciudad

Señor Ministro:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada a través de Nota No.0030/DM/2018, fechada 17 de enero de 2018, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la viabilidad de emitir una resolución que reglamente la expedición de las evaluaciones de desempeño, y se le reconozcan los cambios respectivos en su primer período a todos los profesionales que tengan dos años continuos de laborar en una institución pública, es decir, efectuar una sola evaluación equivalente a dos años.

Sobre la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que el tema objeto de su consulta ha sido regulado, toda vez que se ha verificado que mediante la Resolución No. 01 de 2 de mayo de 2017, que el Consejo Técnico de Trabajo Social procedió a reglamentar la emisión de la certificación del ejercicio profesional para trabajadores y trabajadoras sociales, en la cual se estableció, conforme lo señala el artículo 42 del Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014, que la certificación del ejercicio profesional es el equivalente a la evaluación del desempeño que anualmente debe ser realizada a los Trabajadores Sociales. Es importante destacar que dicha resolución señala que las certificaciones serán emitidas a partir de la vigencia de la misma y que no tendrán efectos retroactivos.

En todo caso, determinar la validez o invalidez de dicha Resolución le corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

En esta línea, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto. En consecuencia, la consulta debe producirse antes de que el acto o la medida se adopte, resultando extemporáneo una vez adoptado.

Sin embargo, no podemos soslayar que la Resolución No. 01 de 2 de mayo de 2017, proferida por el Consejo Técnico de Trabajo Social, mediante la cual se reglamentó la emisión de la certificación del ejercicio profesional para trabajadores y trabajadoras sociales, devino más de 8 años después de proferida 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”, que en su artículo 17 había conferido la obligación al Consejo Técnico de Trabajo Social de establecer mecanismos técnicos de evaluación para evaluar anualmente a aquellos trabajadores sociales que laboren en dependencias públicas que no tengan como jefe a un trabajador social. El contenido del precitado artículo es el siguiente:

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.

En este orden de ideas, tal como lo señala la Resolución No. 01 de 2 de mayo de 2017, la misma no posee efectos retroactivos, por tanto, no puede ser aplicable para realizar las evaluaciones de aquellos Trabajadores que prestaron servicios entre el año 2009 y el 2017. Del mismo modo, consideramos que no puede emitirse una resolución que pretenda la realización de una evaluación bianual a dichos funcionarios, debido a las razones que serán expuestas en breve.

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 45 de 27 de noviembre de 2000, que en su artículo 35, correlacionado con el 37, nos dice que 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 de la superioridad o jerarquía que la Ley tiene por sobre todo 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 y Trabajadoras 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 2009 fue objeto de reglamentación, que se realizó a través de Decreto Ejecutivo No. 173 de 3 de septiembre de 2014, 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 satisfactorias¹.**

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 funciones, **establecerá un sistema de evaluación técnica del desempeño de aplicación anual, misma que servirá de base para la estabilidad y la movilidad ascendente².**

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.³

¹ Artículos 5, 8 y 9 del Decreto Ejecutivo No. 173 de 3 de septiembre de 2014.

² Artículos 23 y 24 del Decreto Ejecutivo No. 173 de 3 de septiembre de 2014, en concordancia con el artículo 2 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009.

³ Artículo 25 del Decreto Ejecutivo No. 173 de 3 de septiembre de 2014.

En este orden de ideas, el precitado Decreto Ejecutivo 173 establece⁴ 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.

Sin embargo, no fue hasta el año 2017 que a través de la Resolución No. 01 de 2 de mayo de 2017, el Consejo Técnico de Trabajo Social procedió a reglamentar la emisión de la certificación del ejercicio profesional para trabajadores y trabajadoras sociales, en la cual se estableció, conforme lo señala el artículo 42 del Decreto Ejecutivo 173, que la certificación del ejercicio profesional es el equivalente a la evaluación del desempeño que anualmente debe ser realizada a los Trabajadores Sociales. Es importante destacar que dicha resolución señala que las certificaciones serán emitidas a partir de la vigencia de la misma y que no tendrán efectos retroactivos.

En este punto, resulta muy importante traer a colación lo establecido en el principio de estricta legalidad procesal, contemplado en el artículo 18 de nuestra Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, el cual señala que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que les permite la Ley, por tanto, deben ejercer sus actuaciones conforme a los trámites establecidos en la misma.

En virtud de todas las consideraciones expuestas, consideramos que no puede emitirse una resolución que pretenda la realización de una evaluación bianual a los Trabajadores que prestaron servicios entre el año 2009 y el 2017, dado que, no fue hasta la emisión de la Resolución No. 01 de 2 de mayo de 2017, que el Consejo Técnico de Trabajo Social procedió a reglamentar la emisión de la certificación del ejercicio profesional para trabajadores y trabajadoras sociales que no cuenten con una unidad técnica-administrativa de Trabajo Social, por tanto, las evaluaciones proferidas por el Consejo Técnico de Trabajo Social deberán comprender desde el periodo posterior a su promulgación, tal como lo manifiesta la precitada Resolución, es decir, a partir del lunes 8 de mayo de 2017.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf

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**

⁴ Artículo 42 del Decreto Ejecutivo No. 173 de 3 de septiembre de 2014.