



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 3 de abril de 2017  
C-033-17

Licenciada  
**Nélida Ortiz de Loaiza**  
Directora General  
Secretaría Nacional de Discapacidad  
E. S. D.

Señora Directora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta a la Nota No. 112-17-DG.OAL, fechada 25 de enero de 2017 y recibida en este despacho el 1 de febrero de 2017, mediante la cual se nos consulta si los Trabajadores Sociales que laboran en la Secretaría Nacional de Discapacidad tienen derecho a los ajustes salariales establecidos en la Ley No. 16 de 12 de febrero de 2009, reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 173 de 3 de septiembre de 2014; o si este ajuste debe otorgárseles según lo establecido en los Acuerdos celebrados entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones.

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que los Trabajadores Sociales al servicio del Estado que ejerzan funciones en su área de estudio, cumplan a cabalidad los requisitos para ejercer la profesión establecidos en el artículo 4 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 y se encuentren debidamente categorizados, según los términos contemplados en el Decreto Ejecutivo No. 173 de 5 de septiembre de 2014, poseen el derecho a recibir los ajustes salariales contemplados en el Acuerdo celebrado el 13 de octubre de 2015, entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones, con su respectiva adenda de 29 de diciembre de 2015, siempre y cuando cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- 1) Que el trabajador social haya obtenido su posición mediante concurso de méritos, conforme lo disponen los artículos 12 y 13 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009.
- 2) 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 clasificado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad a la cual presta servicios.

Ahora bien, resulta importante destacar que los acuerdos citados anteriormente, señalan que los aumentos salariales aplicables a los profesionales de la salud, serán realizados de acuerdo a las escalas salariales contempladas en las leyes que rigen a cada una de las profesiones de la salud, así las cosas, al analizar la escala salarial aplicable a los Trabajadores Sociales, aprobada mediante Decreto Ejecutivo No. 15 de 3 de marzo de 2017, se puede advertir que los salarios contemplados por categorías en su favor, son los mismos a los dispuestos en los precitados acuerdos.

Una vez indicado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

#### **Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.**

En primer lugar, debemos indicar que, conforme lo prevé el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, las órdenes y demás actos administrativos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas, tienen fuerza obligatoria inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no sean declarados contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

En cuanto a la aplicación de este principio, consideramos oportuno citar la sentencia de 12 de noviembre de 2008 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que señala lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.

Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega también, que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su

vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). De lo anterior colegimos que, la ejecutoriedad permite que una vez que el acto administrativo está en firme, sus efectos se cumplan aun en contra de la voluntad del administrado.

En la misma línea de pensamiento, la jurisprudencia de la SALA TERCERA ha dejado claramente establecido su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos; al respecto, en fallo calendado 3 de agosto de 2001, señaló, que están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S. A. Contra Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en sentencia de 19 de septiembre de 2000, identificado como Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá, señaló que la presunción que ampara dichos actos es una presunción "iuris tantum"; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho; por tanto, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente.

Esta concepción doctrinaria es distinto al concepto "iuris et de iure" que son de las presunciones que no admiten prueba en contrario. De todo lo anterior, no causa dificultad entender con preclaridad absoluta, porque la Resolución N°129 de 5 de marzo de 1999 proferida por la DIRECCIÓN GENERAL DE PROVEEDURÍA Y GASTOS del Ministerio de Economía y Finanzas, objeto de la presente pretensión de ilegalidad, en principio, goza de la llamada presunción de estricta legalidad de los actos administrativos."

En virtud de lo previamente expuesto, no nos es dable realizar el ejercicio de proferimos respecto de la validez del Acuerdo celebrado el 13 de octubre de 2015, entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones, con su respectiva adenda de 29 de diciembre de 2015, toda vez que el mismo goza de presunción de legalidad sobre la base del artículo 46 de la Ley 38 de 2000 "ut supra" citado, y por tanto, tiene fuerza obligatoria y deberá aplicarse mientras no sea declarado contrario a la Constitución o a las leyes por la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, en cuanto a la interrogante objeto de la presente consulta, iniciamos manifestando que el beneficio de reconocimiento de ajustes salariales a los trabajadores sociales al servicio del Estado, en su calidad de profesionales de la salud, quedó consignado en el acuerdo denominado "Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la

Salud (CONAGREPROTSA)” fechado 13 de octubre de 2015 y publicado en la Gaceta Oficial No. 27921 de 3 de diciembre de 2015, con su respectiva adenda de 29 de diciembre de 2015, publicada en Gaceta Oficial No. 27939 de 31 de diciembre de 2015.

Así, el resuelto quinto de la precitada adenda de 3 de diciembre de 2015, señaló:

“QUINTO: Las partes suscritas en la presente ADENDA, acuerdan a partir de la primera quincena de enero de 2016 que las instituciones deberán hacer el pago conforme a la modificación de la escala negociada por cada una de las organizaciones y gremios profesionales en los acuerdos del 2015<sup>1</sup>, según se presenta en los siguientes cuadros:

A partir de la quincena de enero de 2016 se hará efectivo un ajuste para los grados 5, 6, 7 y 8 los cuales quedarán conforme siguiente (sic) cuadro:

...”

En lo referente al grado 5, en el cual se incluyen los licenciados en Trabajo Social, el ajuste para el año 2017, quedó de la siguiente manera:

<sup>1</sup> GRADOS/ NIVEL (5 o Nivel Básico/General)	Salario
I	1285
II	1460
III	1635
IV	1810
V	1995
VI	2180
VII	2380
VIII	2580
IX	2780

Por su parte, en el resuelto octavo de la precitada adenda de 29 de diciembre de 2015 se dispuso:

“OCTAVO: Para los grupos profesionales de trabajo social, educadores para la salud, control de vectores y saneamiento ambiental se les realizará las corridas pertinentes de acuerdo a las escalas contempladas en sus respectivas leyes, y aplicadas para la primera quincena de enero de 2016.”

Tal como queda expuesto en la excerta recién aludida, mediante los acuerdos correspondientes, le fueron reconocidos ajustes salariales a todos los profesionales de la salud al servicio del Estado, dentro de los cuales se encuentran incluidos los Trabajadores Sociales. De igual forma, se determinó que los aumentos salariales aplicables a los profesionales de la salud, serían realizados de acuerdo a las escalas salariales contempladas en las leyes que rigen a cada una de esas profesiones de la salud.

<sup>1</sup> Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), fechado 13 de octubre de 2015.

Así entonces, procederemos a estudiar las normativas jurídicas que regulan y reglamentan el ejercicio de la profesión de los Trabajadores Sociales, a efectos de determinar qué señalan las mismas al respecto.

Sobre el particular, la Ley 17 de 23 de julio de 1981, que regula el ejercicio de la profesión de Trabajo Social, en su artículo 6, establece que las disposiciones referentes a requisitos, categorías, funciones, ascensos y concursos atinentes a dicha profesión, se regirán por el escalafón para Trabajadores Sociales; no obstante, dicha normativa no fijó la escala salarial aplicable a estos trabajadores.

Por su parte, la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 (mediante la cual se actualiza el escalafón y el sistema de méritos para los trabajadores sociales, y establece nomenclaturas de cargos, normas ascensos y reconocimiento por el desempeño profesional), se refiere en diversos artículos sobre la escala salarial a la que tienen derecho dichos profesionales, en la siguiente forma:

“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.

...

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 24. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, ningún Trabajador o Trabajadora Social podrá ser nombrado con un salario inferior al que corresponde a su nivel y categoría.

...

Artículo 35. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley y aprobará la escala salarial correspondiente al Escalafón descrito en el término de seis meses.”

En la excerpta recién transcrita, por una parte, se hace alusión a la instauración de una escala salarial a favor de los trabajadores sociales, en función de niveles y categorías, con la cual ninguno de éstos podrá ser nombrado con un salario inferior al que

corresponde a su nivel y categoría; y por la otra, se le consigna la obligación al Órgano Ejecutivo de reglamentar y aprobar la escala salarial correspondiente a los escalafones contemplados en dicha ley.

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 determinó que la escala salarial aplicable a los trabajadores sociales sería acordada entre el Estado y la Asociación de Trabajadores Sociales de Panamá. Procedemos a citar lo contenido en el artículo 38 del Decreto Ejecutivo No. 173, que a la letra dice:

“Artículo 38. Corresponde al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, incluir en el Presupuesto General del Estado, las partidas necesarias para hacer efectiva la escala salarial del escalafón, la cual será acordada con la Asociación de Trabajadores Sociales de Panamá.”

Finalmente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 15 de 3 de marzo de 2017, se dispuso establecer la escala salarial aplicable a los trabajadores sociales a nivel nacional. En este punto, destacamos que los salarios contemplados a favor de los Trabajadores Sociales en dicho Decreto Ejecutivo, son los mismos a los dispuestos en los precitados acuerdos.

Sentado lo anterior, debemos señalar que la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 dispone, en su artículo 4, los requisitos a cumplir para poder ser nombrado como Trabajador Social, los cuales son al tenor de 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, 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.”

En este orden de ideas, los artículos 12 y 13 del mismo cuerpo legal señalan que todas las posiciones de Trabajo Social de las Instituciones Públicas deberán ser sometidas a concursos de antecedentes, en los cuales podrán participar todos los profesionales del Trabajo Social que cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la Ley para el cargo a concursar. Sólo se excluyen de esta regla, tal como lo señala el artículo 33, todos los trabajadores sociales que se encontraban laborando en instituciones públicas antes del 18 de febrero de 2009 (fecha de promulgación de la Ley 16 de 2009), quienes se les consagró el derecho de conservar sus cargos sin tener que concursar.

Sobre el anterior punto, es importante dejar sentado que no basta con que los Trabajadores Sociales cumplan con los requisitos antes mencionados para adquirir la estabilidad en el cargo. En ese sentido, la ley es clara al contemplar dicha estabilidad en

primer término, para aquellos trabajadores sociales que adquieran su posición mediante concurso siempre que cumplan con los requisitos que exige la posición.

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que los Trabajadores Sociales al servicio del Estado que ejerzan funciones en su área de estudio, cumplan a cabalidad los requisitos para ejercer la profesión establecidos en el artículo 4 de la Ley 16, de 12 de febrero de 2009 y se encuentren debidamente categorizados, según los términos contemplados en el Decreto Ejecutivo No. 173 de 5 de septiembre de 2014, poseen el derecho a recibir los ajustes salariales contemplados en el Acuerdo celebrado el 13 de octubre de 2015, entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Coordinadora Nacional de Gremios de Profesionales, Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y otras organizaciones, con su respectiva adenda de 29 de diciembre de 2015, siempre y cuando cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- 1) Que el trabajador social haya obtenido su posición mediante concurso de méritos, conforme lo disponen los artículos 12 y 13 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009.
- 2) 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 clasificado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad a la cual presta servicios.

Sobre el último supuesto, vale la pena mencionar que este Despacho mediante consulta No. C-59-11 de 7 de septiembre de 2011, absuelta al Ministerio de Salud., se pronunció en igual sentido.

Por último, consideramos oportuno observarle que de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 de 2000, toda consulta realizada a la Procuraduría de la Administración deberá venir acompañada de la opinión del asesor legal de la entidad consultante, por lo que le solicito incorporar el criterio jurídico de la Secretaría Nacional de Discapacidad en las consultas que en un futuro formule a esta institución.

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