

Panamá, 6 de septiembre de 1983.

Señora Licenciada  
Gladys S. de Lea,  
Viceministra de Salud,  
R. S. D.

Señora Viceministra:-

Avíscle que el día 5 de agosto del año que ocurre recibí su atenta Nota No. 206-DVM-A1, calendada el 3 de ese mismo mes, por medio de la cual se formula la siguiente consulta:-

"De conformidad con la Ley de los Trabajadores Sociales, la Loda. Olivia Ma. Acuña J. tiene derecho a que se le reconozca el período comprendido del 10. de abril de 1975 (nombrada como Trabajadora Social I mediante decreto) a septiembre de 1979 (año en que adquiere la idoneidad) a fin de clasificarla en la categoría correspondiente del escalafón, o dicho período no debe tomarse en consideración según los principios establecidos en la Ley No. 6 de 11 de marzo de 1982?".

Cumplo con responder a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender, previas las siguientes consideraciones:-

/de

Como se desprende lo transcrito, la consulta versa sobre la situación jurídica de la Licenciada Olivia María Acuña Justiniani como Trabajadora Social dentro del Ministerio de Salud. Así, pues, veamos aspectos importantes relacionadas con el caso:-

- a) En 1965 la Loda. Olivia María Acuña Justiniani fue nombrada en el Ministerio de Salud como Auxiliar de Trabajo Social.
- b) Por medio del Decreto Ejecutivo No. 89, de 25 de abril de 1975, fue nombrada en el cargo de Trabajadora Social I.

c) El 16 de abril de 1979 obtuvo el título de Licenciada en Trabajo Social en la Universidad de Panamá.

d) En la Resolución No. 133, de 4 de septiembre de 1979, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social le expide el Certificado de Idoneidad correspondiente.

e) El Consejo Nacional de Legislación, por medio de la Ley No.6 de 11 de marzo de 1982, crea el Escalafón para los trabajadores sociales y se establecen las nomenclaturas de cargos, normas, ascensos y reconocimientos por años de servicios.

Entre los puntos más relevantes de esta Ley, se pueden destacar la implantación de la estabilidad condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio para los trabajadores sociales que presten servicio tanto en el Gobierno Nacional como en la empresa privada.

En el artículo 2 ibídem se determinan los objetivos de ese Escalafón, en la siguiente forma:-

" Artículo 2:- Los objetivos del Escalafón para los Trabajadores Sociales son:-

a.- Mejorar el status de la carrera de Trabajador Social.

b.- Lograr un mejoramiento salarial del Trabajador Social de conformidad con sus créditos, experiencias y años de servicios.

Por su parte, en el artículo 3 se señalan los requisitos que deben cumplir las personas que aspiran a ser nombradas como Trabajadores Sociales. Esta disposición dispone lo siguiente:-

"Artículo 3:- Para ser nombrado como Trabajador Social se requiere cumplir con los siguientes requisitos:-

a.- Ser panameño

b.- Tener título de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario

c.- Poser certificado de idoneidad, expedido por el Consejo Técnico de Trabajo Social.

en que se compone el mismo, así como a las funciones que deben cumplir para ocupar los cargos correspondientes a los cuatro (4) niveles.-

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley No. 6 preceptúa lo siguiente:-

**"Artículo 11:-** A partir de la vigencia de la presente Ley, los Trabajadores Sociales que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 2 y 3 de la Ley que regula el ejercicio de la profesión de Trabajo Social, deberán ser calificados en la categoría que le corresponde, de acuerdo con el presente Escalafón, y tomando en consideración sus años de servicio, los estudios que haya efectuado y las funciones que le han sido asignadas en la Oficina de Trabajo Social donde labora."

Del artículo pretranscrito se destacan los siguientes supuestos:-

a) A partir de la vigencia de la presente Ley, los Trabajadores Sociales que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 2 y 3 de la Ley que regula el ejercicio de la profesión de Trabajo Social deberán ser clasificados en la categoría que les corresponde de acuerdo con el Escalafón, y

b) Para ello deberán considerarse sus años de servicios, los estudios que hayan efectuado y las funciones que le han sido asignadas en la Oficina de Trabajo Social donde laboran.

Apreciamos que el objetivo primordial del artículo 11 es el de clasificar a los Trabajadores Sociales en la categoría correspondiente dentro del Escalafón, siempre y cuando se cumplan con determinados requisitos.

Importante es señalar que en el artículo 10 de la Ley No. 6 tantas veces mencionada, se hacen mención de los requisitos que deben reunir los Trabajadores Sociales que aspiran a ocupar los cargos correspondientes a los cuatro niveles (4), y entre ellos se destaca con preminencia lo anotado en el artículo 3.

Por otro lado, tanto en la Ley No. 17, de 23 de julio de 1981, por la cual se deroga el Decreto Ley No. 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, así como en la Ley No. 6, de 11 de marzo de 1982, se señala en forma terminante que para

ejercer la profesión de Trabajador Social en el territorio nacional se requiere, entre otros requisitos, poseer título universitario de Licenciado en Trabajo Social o su equivalente a nivel universitario.

Sobre el caso en estudio opinamos que la Leda. Acuña tiene derecho a que se le reconozca el período comprendido del 1 de abril de 1975 cuando fue nombrada como Trabajadora Social I a septiembre de 1979 año en que adquirió la idoneidad correspondiente.

Nuestro criterio lo fundamentamos en las siguientes razones:-

En la misma Ley No. 6 encontramos ciertas disposiciones que nos sirven de asiero jurídico. Ejemplo de ello lo tenemos en la parte final del artículo 11 en el cual se establece como requisitos que deben cumplir los trabajadores sociales para ser clasificados en la categoría que les corresponde de acuerdo con el Escalafón, los años de servicios, los estudios que hayan efectuado y las funciones que le han sido asignadas en la Oficina de Trabajo Social donde labora.

Igualmente el ordinal b) del artículo 2 determina que entre los objetivos del Escalafón para los Trabajadores Sociales está el de "lograr un mejoramiento salarial del Trabajador Social de conformidad con sus créditos, experiencias y años de servicios".

Así, pues, estimamos que en el caso de la Leda. Acuña se deben tomar en cuenta ciertos componentes tales como su experiencia, sus años de servicios y lo más importante las funciones que le fueron asignadas en la Oficina de Trabajo Social donde labora, específicamente en lo concerniente a que desde 1975 se desempeñaba como Trabajadora Social I.

Lo antes expuesto nos lleva al convencimiento de que a pesar de que en 1975 la Leda. Acuña ejercía el cargo de Trabajadora Social I, sin haber obtenido la Licenciatura e Idoneidad en Trabajo Social, dicha circunstancia no puede implicar que el ejercicio del mismo no entraña la práctica profesional de un Trabajador Social.

Sobre este tópico nos parece pertinente transcribir conceptos vertidos por el Primer Tribunal Superior de Justicia al analizar un caso similar al que nos ocupa, el cual estaba relacionado con la Solicitud presentada por el Dr. Nelson Carreyó para que se le declarara idóneo para ejercer el cargo de Juez Marítimo de Panamá.

"Conviene señalar que los cuatro (4) años servidos como Oficial Mayor y Secretario de la Sala Civil de la Corte Suprema deben computársele como práctica profesional, como el petente lo solicita, porque para ejercer estos cargos el el Artículo 71 de la Ley 61 de 1946, modificado por la Ley No. 51 de 1961, exige la condición de abogado, y, además los requisitos que esta norma establece para ejercer esos cargos, son los mismos que el Artículo 52 de la misma Ley que requiere para ejercer de Juez de Circuito, de manera, que, siendo en los mismos, esa equivalencia significa, según el precepto sentado por la Corte Suprema de Justicia- Pleno en sentencia de 10 de junio de 1959, promulgada en la Gaceta Oficial No. 13,875, del 3 de julio de 1959, que el ejercicio de uno u otro cargos habilita por igual a quien los ha desempeñado para llenar la exigencia legal. Por otra parte, la tabla de equivalencia aprobada por Acuerdo No. 51 del 15 de septiembre de 1964, por la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, equipara para los fines de la Carrera Judicial, la Secretaría de la Sala de la Corte con la Judicatura de Circuito. (Gaceta Oficial No. 15,288 de 15 de agosto de 1965). Y unidos con esos cuatro años de práctica profesional como Oficial Mayor y Secretario de la Sala Civil de la Corte Suprema a los tres (3) años contados a partir del 29 de septiembre de 1979 como Representante Alterno de Panamá ante la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, con sede en Londres, Inglaterra, Agregado a la Embajada de Panamá, en ese país, con funciones profesionales, se cumplen, con exceso, los cinco años (5) de práctica profesional exigida por el numeral 5 del artículo 6 de la Ley 8 de 1982".

Por su parte la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de 26 de octubre de 1956, en la cual se da una interpretación extensiva al artículo 67 de la Ley 61 de 1946, que es la reproducción del 166 de la Constitución Nacional de 1946 y en cuanto al aparte e) que señala el haber completado un período de diez años, durante el cual haya ejercido la profesión de abogado, sienta como doctrina que:-

"El ejercicio de la abogacía no se circunscribe a la gestiones de particulares ante los tribunales y funcionarios públicos sino que comprende un campo más amplio y abarca, por tanto, el desempeño de cargos para los cuales se requiere indispensablemente el título o diploma de Abogado, y cuyas actividades se relacionan íntimamente con el funcionamiento de los tribunales de justicia o de los cargos del Ministerio Público". (Cfr. Gaceta Oficial No. 13.875, de 3 de julio de 1959, pág. 11).

Por otro lado compartimos los argumentos señalados, por el Asesor Legal en cuanto a la situación jurídica de la Lcda. Acuña, cuando manifiesta lo siguiente:-

" c) Y ya en la parte final del mismo artículo 11, señala:- "tomando en consideración sus años de servicio, los estudios que haya efectuado y las funciones que le han sido asignadas en la oficina de trabajo social donde labora". Estas últimas líneas del artículo se explican por sí solas. La Lcda. Acuña llena estos requisitos, pues desde 1965 hasta marzo de 1975 trabajó como Auxiliar de Trabajadora Social, y de abril de 1975 en virtud del nombramiento que le hace el Ministerio trabaja como Trabajadora Social I, reforzando esta posición con la obtención del título que adquiere en la Universidad de Panamá como Licenciada en Trabajo Social en 1979.

'Como el artículo 11 de la Ley No. 6 de 11 de marzo de 1966, hace referencia a los artículos 2 y 3 de la misma Ley, procedemos a dar una explicación sumaria de estos artículos.

'Artículo 2:- Los objetivos del escalafón para los Trabajadores Sociales son:-  
a).....

b) Lograr un mejoramiento salarial del trabajador social de conformidad con sus créditos, experiencias y años de servicios. Si la ley desconoce, como ya hemos explicado, el nombramiento que le hace el Ministerio de Salud a la Lcda. Acuña en 1975 como Trabajadora Social, entonces debe reconocerse el principio que señala el acápite b) del artículo segundo. De lo

contrario, se afianza el principio de negación de justicia que con anterioridad hemos mencionado.

194  
7.-

'En cuanto al artículo 3 de la correspondiente ley. En ningún momento le afecta, puesto que la ley en su artículo 11 explícitamente le reconoce el nombramiento que el Ministerio le realiza en 1975. No obstante, a la fecha de la promulgación de la ley, la Lcda. Acuña ya era titulada.

'En cuanto al artículo 12 de la ley, no se le ha hecho justicia a la Lcda. Acuña, puesto que si la ley, como ya hemos explicado varias veces, no desconoce su nombramiento desde 1975 como Trabajadora Social, entonces a partir de esa misma fecha debe tomarse en cuenta para clasificarla en la categoría correspondiente, y que es la tercer.

'En cuanto al artículo 13, si hay desmejoramiento de salario que señala este artículo, mientras no se le clasifique en la Categoría que actualmente le corresponde.

'El artículo 17 señala el apoderado de la Lcda. Acuña en su escrito, no es aplicable a favor de su poderdante, puesto su escrito, no es aplicable a favor de su poderdante, puesto que los documentos presentados, no se encuentran en debida forma, es decir, no están autenticados por el Cónsul de Panamá, en el lugar correspondiente, ni refrendado por el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de que tenga valor legal, por consiguiente, no prestan prueba alguna para considerarse.

'Es cierto que a la Lcda. Acuña a partir de 1975 se le nombró como Trabajadora Social por el Ministerio de Salud, sin tener la idoneidad correspondiente; sin embargo, el Estado con este nombramiento la reconoce como Trabajadora Social, y no es hasta 1979 que obtiene dicha idoneidad. Por consiguiente, durante el período comprendida entre 1975 a 1979 no podía ejercer de manera independiente o para empresa privada el libre ejercicio de la profesión.

'Consideramos que a la Lcda. Acuña debe hacerse el reconocimiento de la categoría segunda y tercera por lo siguiente:-

'La Ley 6 de 11 de marzo de 1982 en ninguno de sus articulados señala de mane-

ra taxativamente que desconoce, o que no se tomará en cuenta el tiempo transcurrido para la aplicación de su escalafón cualquier nombramiento que se haya realizado como Trabajadora Social en las instituciones estatales antes de la vigencia de la presente ley sin la idoneidad correspondiente. Si la ley no menciona taxativamente dicha situación no le es dable al funcionario interpretar un principio constitucional o legal más allá que lo que señala la ley o la Constitución. Es decir, que los funcionarios solo pueden hacer lo que la ley expresamente le señala. Por consiguiente, si la ley 6 de 11 de marzo de 1982 reconoce implícitamente el nombramiento de Trabajadora Social en la persona de la Leda. Acuña a partir de 1975 para la aplicación de su escalafón, entonces el funcionario no tiene facultad o autoridad legal para no hacer el reconocimiento correspondiente y que la ley permite".

En conclusión, reiteramos nuestra opinión manifestada en párrafos precedentes relativo a que a la Leda. Acuña se le debe reconocer el período comprendido del 10 de abril de 1975 cuando fue nombrada como Trabajadora Social I a septiembre de 1979 año en que adquiere la idoneidad a fin de que se le clasifique en la categoría correspondiente dentro del Escalafón.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. con toda consideración,

Leda. Carlos Pérez Castellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.