



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de mayo de 2024
Nota C-094-24

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad

Ref.: Reconocimiento de pago según años de servicios en la institución de los Psicólogos/as y Trabajadores/as Sociales.

Señora Ministra:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", se da respuesta a su Nota DM-245-DS-18, recibida el día 20 de mayo de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

"¿Debemos reconocerles a estos profesionales los años de servicio mientras estuvieron nombrados de manera eventual, así como el pago de categorías aun cuando estuvieran en esa condición? Esto en consideración que la ley fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014."

Esta Procuraduría, en relación con su primera interrogante, considera que es competencia privativa del Ministerio de Educación, decidir respecto al reconocimiento de los años de servicio laborados, a los psicólogos/as y trabajadores/as sociales, nombrados en esa entidad pública bajo la calidad de eventuales, en virtud de los artículos 17 y 176 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946, "Orgánica de Educación".

En cuanto a su segunda interrogante, este Despacho opina que el Ministerio de Educación puede reconocer el pago del sueldo mensual correspondiente a la categoría que le haya sido asignada a estos profesionales, nombrados en esa entidad pública bajo la calidad de eventuales, en virtud de los artículos 17 y 176 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946; el artículo 12 de la Ley No.55 de 2002; el artículo 27 de la Ley No.16 de 2009 y, de la Sentencia de 6 de mayo de 2014, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del principio de legalidad.

El principio jurídico de legalidad, implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes, deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

Dicho principio de legalidad, está contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**. ..."*

(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

Este principio de derecho público constituye el fundamento en virtud del cual **todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes**; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita**¹.

En adición a lo anterior, se debe manifestar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 8 de julio de 2009, ante consulta contencioso administrativa de interpretación prejudicial (Exp.17-2007), ha exteriorizado que el principio de legalidad no solo involucra un estricto apego al contenido literal del precepto jurídico, sino que entrevé la posibilidad de atender al sistema jurídico, en interés de la protección de los derechos fundamentales de los administrados, tal cual se razona a continuación:

*"Planteado en nuestro argot cotidiano, lo que se busca con la consideración del **principio de legalidad** es, por una parte, que esencialmente las entidades estatales o de Derecho Público, cumplan sus roles en estricto apego a las disposiciones legales vigentes al tiempo en que se encuentren en la necesidad de proferir un acto, ya sea, administrativo o judicial, pero que si en dado caso no lo hicieren en ese estricto derecho debido, al menos sea **de la manera más ventajosa o menos lesiva posible para el administrado**, siempre que este último hubiere actuado de buena fe y; por la otra, que **al actuarse en calidad de administradores de la cosa pública y de su recurso humano** o como administradores de justicia, **se procure resguardar al máximo posible el derecho que tienen, tanto los funcionarios***

¹"... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

públicos, como los usuarios del sistema, esto es, a la tutela judicial efectiva de sus derechos."

(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones emitan los servidores públicos, deben circunscribirse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. De la Ley de Carrera Administrativa.

El Texto Único² de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994, constituye la norma común (*lex generalis*) de los servidores públicos, en lo concerniente a los derechos y deberes, y de conformidad con su artículo 5, ibídem, interviene en forma supletoria "en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales".

Los numerales 44, 47 y 53 del artículo 2, el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, señalan:

"Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. Servidores públicos que no son de carrera."

...

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.

Los servidores públicos que no son de carrera se denominan así:

1. De elección popular.
2. De libre nombramiento y remoción.
3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. Eventuales.

...

53. Servidores públicos eventuales. Son aquellos que cumplen funciones en puestos públicos temporales.

..."

Así pues, se observa que la norma general, define como servidor público a toda persona que: "*perciba remuneración del Estado*", con independencia del carácter del puesto público ocupado, sea este

² Publicado en la Gaceta Oficial No.28.729 de 11 de marzo de 2019.

permanente ("*necesidad constante del servicio*") o temporal ("*funciones en períodos de tres a doce meses*"); por tanto, se entiende que la condición de servidor público surge de recibir un pago regular por parte del Estado.

Ahora bien, la clasificación expresamente recogida en el numeral 44 del artículo 2 ut supra, obedece a si el servidor público es de carrera administrativa, o no pertenece a ninguna carrera pública, incluyendo en este último apartado a los *servidores públicos eventuales*, los cuales "*cumplen funciones en puestos públicos temporales*". En otros términos, son eventuales los servidores públicos que no están adscritos a la carrera pública y ejercen sus labores desde una posición temporal en la planilla de la entidad.

Lo anterior indica, que las individualizaciones (*permanentes, temporales, eventuales, entre otras*), brindadas en el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, se enmarcan en la estructura de personal y la necesidad del servicio, no así directamente con la descripción de las funciones a ejecutar, por lo que es dable colegir que la experiencia³ no depende del tipo de nombramiento y, por consiguiente se puede adquirir en función del tiempo laborado y de las funciones efectivamente ejecutadas.

Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia fechada 6 de agosto de 2014, dentro de acción de inconstitucionalidad interpuesta (Exp. 553-10), se expresa con referencia a las calidades de contratista y de servidor público, de la siguiente forma:

"Así por ejemplo es evidente que al celebrar una contratación con el Estado, el particular se ve inmerso en una gama de responsabilidades y supervisiones, como son un control previo y control posterior en la Contraloría General de la República, una licitación pública, transparencia, publicidad, así como cualquier cláusula que sea establecida en el contrato, o pliego de peticiones, pero esos son requisitos y condiciones a las que se someten las personas naturales y jurídicas que negocien con el Estado, y esas obligaciones o condiciones que deben cumplir no los convierten en servidores públicos.

Lo anterior obedece a que un contrato público consiste en "un acuerdo de voluntades, celebrando conforme a Derecho, entre dos entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público" (Cfr. Artículo 2, numeral 17 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006⁴).

De igual manera, esas personas naturales y jurídicas, están sometidas penalmente, haciendo extensivo en los delitos contra la administración pública (peculado), porque la norma tutela los intereses del Estado, y el bien protegido, resulta ser el Estado, de allí que por esa razón están sometidos a controles, fiscalizaciones, supervisiones, escrutinios, y en fin a que sea público y transparente, cualquier concesión, construcción que se haga para el Estado.

En ese sentido, a juicio del Pleno no se debe confundir la calidad de servidor público con el hecho de que la persona desempeñe una actividad que guarde relación con las funciones de administrar justicia "como por ejemplo acontece en el

³ De conformidad con la Real Academia Española es el "Conocimiento y noticia de las cosas, adquirida por el uso y práctica de ellas". <https://dle.rae.es/experiencia>

⁴ Cfr. numeral 18 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006.

caso de los liquidadores de un banco, contra los cuales se ha pretendido interponer demandas de amparo como si fueran funcionarios públicos y respecto a lo cual esta Superioridad ha reiterado que no son funcionarios público, sino mandatarios de una sociedad en liquidación (Cfr. Sentencia de 2 de octubre de 1991, EXPORT BUSINESS vs. Liquidadores de Banco Sur). (Cfr. Sentencia del Pleno de 10 de julio de 1998), o **con aquellas personas naturales o jurídicas que hayan celebrado con el Estado contrato de arrendamiento, concesión, desarrollo de construcciones o servicios.**

De allí que, la definición de servidor público incluida en el artículo 123 numeral 103, el párrafo que incluye a los particulares que manejen fondos o que celebren contrataciones públicas, en fin cualquier particular que tenga relación con el Estado, colisione con la definición que establece la Constitución Nacional, de servidor público, porque como hemos venido expresando estos son nombrados por el Estado y, prestan un servicio por el cual recibe una remuneración y **un particular que maneje fondos o que celebre contratos con el Estado no es un servidor público, no está nombrado en ningún cargo público, ni forma parte de la planilla estatal.**"

(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

Conforme a la norma transcrita, la Corte Suprema de Justicia estima que: "quien celebre contratos con el Estado no es un servidor público, no está nombrado en ningún cargo público, ni forma parte de la planilla estatal", razón por la cual las partes deberán respetar el "acuerdo de voluntades" que hayan suscrito.

III. De la Ley Orgánica de Educación.

El Texto Único de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946⁵, "Orgánica de Educación", aprobado por el Decreto Ejecutivo No.305 de 2004⁶, en sus artículos 17 y 24, establece lo siguiente:

"Artículo 17. El Ministerio de Educación tendrá a su cargo todo lo relacionado con la educación y la cultura nacionales y por su conducto ejercerá el Estado su deber esencial de la cultura y la educación en todos sus aspectos."

"Artículo 24. Toda función educativa sistematizada que el Estado lleve a cabo, cualesquiera que sean las instituciones en que se efectúe, estará a cargo del Ministerio de Educación y su costo será imputado a su Presupuesto. Cuando tales funciones se lleven a cabo en instituciones bajo la dependencia de otro Ministerio, los funcionarios educativos estarán subordinados a los jefes de tales Instituciones excepto en el desempeño de su función educativa.

(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

"Artículo 176. Los nombramientos y promociones de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Escalafón y las normas que esta Ley establece. Los traslados serán efectuados mediante resueltos expedidos por el Ministerio de Educación."

(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

⁵ Publicada en la Gaceta Oficial No.10113 de 2 de octubre de 1946.

⁶ Decreto Ejecutivo No.305 de 30 de abril de 2004, "Por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002". Publicado en la Gaceta Oficial No.25042 de 4 de mayo de 2004.

De los artículos *ut supra*, se desprende la prerrogativa del Ministerio de Educación para dirigir y organizar todo lo referente a la educación nacional, y para dictar las promociones de su personal docente y administrativo, por lo cual es de su competencia privativa decidir respecto al reconocimiento de los años de servicio laborados, por los psicólogos y psicólogas y por los trabajadores y trabajadoras sociales, nombrados en esa entidad pública bajo la calidad de eventuales.

IV. De los psicólogos/as al servicio del Estado.

La Ley No.55 de 3 de diciembre de 2002, "*Que reconoce el ejercicio de la profesión de la Psicología y dicta otras disposiciones*", publicada en Gaceta Oficial No.24695 de 6 de diciembre de 2002, señala en su artículo 3 que "*corresponderá exclusivamente al psicólogo idóneo o a la psicóloga idónea el manejo, enseñanza, construcción, aplicación e interpretación de pruebas proyectivas, de personalidad, psiconeurológicas, psicométricas y de cualquier otro instrumento de evaluación psicológica, manual o computarizada*".

Por su parte, el artículo 12 *ibidem*, dispone la existencia de un "*Escalafón para Psicólogas y Psicólogos*", que contará con "*un sueldo base e incrementos por etapas... de acuerdo con los años de experiencia en el ejercicio comprobado de la profesión, su especialidad, y también se tomará en cuenta el tipo de supervisión que se ejerce*".

El aludido escalafón salarial, fue dictado mediante el Decreto Ejecutivo No.214 de 19 de noviembre de 2007, "*Que establece el Escalafón Salarial para los Psicólogos/as al servicio del Estado*", publicado en la Gaceta Oficial No.25941 de 17 de diciembre de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo No.162 de 10 de julio de 2017, "*Que modifica el Decreto Ejecutivo No.214 de 19 de noviembre de 2007, que establece el Escalafón Salarial para los Psicólogos/as al servicio del Estado*", publicado en la Gaceta Oficial No.28319-B de 11 de julio de 2017, que en los artículos cuarto y quinto disponen:

"Artículo Cuarto: Los Psicólogos/as que estén en ejercicio de la profesión, a partir de la vigencia del presente Decreto, **serán ubicados en la categoría que les corresponde, según los años laborados como Psicólogo en el sector público** y cumpliendo con los requisitos establecidos para ejercer el cargo de Psicólogo/as, previa certificación de la Oficina Interinstitucional de Recursos Humanos de cada una de las instituciones estatales.

Artículo Quinto: Los **cambios de categoría se efectuarán cada tres (3) años cumplidos** como profesional de la Psicología en la etapa o categoría respectiva.
(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

En los artículos precedentes, que rigen a los psicólogos/as al servicio del Estado, se percibe que la escala salarial obedece, por un lado, a los años de servicio dentro del sector público (etapa o categoría) y, por otro, a los estudios realizados y funciones desempeñadas (grado o nivel). En lo referente a las etapas o categorías, la Ley No.55 de 2002 únicamente contempla los años de experiencia, con independencia que el puesto desempeñado por el servidor público sea de naturaleza temporal (eventual).

Cabe agregar una vez más que, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 6 de mayo de 2014, publicada en la Gaceta Oficial No.27623-A de 17 de septiembre de 2014, declaró inconstitucional la frase "*y no tiene efecto retroactivo*" del artículo séptimo del Decreto Ejecutivo No.214 de 19 de noviembre de 2007, por lo cual este Despacho opina que los psicólogos/as, al igual que los trabajadores/as sociales

al servicio del Estado, tienen derecho a que les sea reconocido el pago del sueldo mensual que corresponda a la categoría que le haya sido asignada.

V. De los Trabajadores/as Sociales.

La Ley No.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*", publicada en la Gaceta Oficial No.26226 de 18 de febrero de 2009, en su artículo primero, contempla entre sus objetivos el "*establecer las nomenclaturas de cargos, normas, ascensos y reconocimientos por desempeño profesional*".

*"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."*

(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

En este orden de ideas, se observa que, el artículo 27 de la Ley No.16 de 2009, señala los "años de servicio", es decir los años laborados, entre otros elementos, como uno de los criterios a valorar para efectos de la clasificación por escalafones de los trabajadores y trabajadoras sociales, sin valorar si los mismos provienen de un nombramiento permanente o temporal.

Agrega el artículo 4 de la Ley No.408 de 16 de noviembre de 2023, "*Que modifica y deroga artículos de la Ley 16 de 2009, sobre el escalafón y la nomenclatura de cargos de los trabajadores y trabajadoras sociales, y dicta otras disposiciones*", publicada en la Gaceta Oficial No.29911 de 16 de noviembre de 2023, que:

*"Artículo 4. Las instituciones públicas, entidades autónomas, semiautónomas, municipios y patronatos **reclasificarán** a los trabajadores y trabajadoras sociales a los que se refiere el artículo anterior en la categoría correspondiente, **tomando en consideración** sus años de servicio, su experiencia laboral y **un mínimo de dos evaluaciones anuales satisfactorias**."*

Los trabajadores y trabajadoras sociales que se encuentren en una clasificación superior al Nivel 1 se mantendrán con la clasificación ostentada antes de la promulgación de esta Ley y continuarán con los cambios de categoría conforme a lo establecido en la Ley 16 de 2009."

(Lo resaltado es de esta Procuraduría)

Así, el citado artículo expone que las evaluaciones técnicas del desempeño deben ser satisfactorias, por lo cual no solo basta el tiempo per se, para determinar la clasificación que debe darse al trabajador o trabajadora social.

Luego de este recorrido y análisis jurídico, este despacho llega a las siguientes conclusiones:

1. En relación con su primera interrogante, considera que es competencia privativa del Ministerio de Educación, decidir respecto al reconocimiento de los años de servicio laborados, por los

psicólogos/as y por los trabajadores/as sociales, nombrados en esa entidad pública bajo la calidad de eventuales, en virtud de lo establecido artículos 17 y 176 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946, "Orgánica de Educación";

2. En cuanto a su segunda interrogante, opina que el Ministerio de Educación puede reconocer el pago del sueldo mensual correspondiente a la categoría que le haya sido asignada a los psicólogos/as y los trabajadores/as sociales, nombrados en esa entidad pública bajo la calidad de eventuales, en virtud de los artículos 17 y 176 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946, del artículo 12 de la Ley No.55 de 2002, del artículo 27 de la Ley No.16 de 2009, y de la Sentencia de 6 de mayo de 2014 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-087-24