



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de marzo de 2017.
C-SAM-09-17

Honorable
Pedro Alejandro Sánchez Moro
Alcalde del Distrito de Arraiján
Provincia
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota DS-079-2017, mediante la cual formula a esta Procuraduría, algunas interrogantes sobre las disposiciones relacionadas al tema de la escala salarial de los trabajadores sociales y su vinculación con los municipios. Específicamente aborda los siguientes temas:

1. Si el Acuerdo del 13 de octubre de 2015 entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la CONAGREPROTSA, publicada en la Gaceta Oficial 27921, en materia salarial, y el Decreto Ejecutivo N° 14 de 2017; son vinculantes con los Municipios?
2. Si tiene legitimidad el Acuerdo del 13 de octubre de 2015 y el Decreto Ejecutivo N° 14 de 2017, que subroga potestades que se encuentran consignadas a favor de los Municipios en el artículo 229 de la Constitución de la República de Panamá dándole plena autonomía y autoridad económica a fin de garantizar la independencia de la hacienda municipal, sin la injerencia del Estado a través del Órgano Ejecutivo?
3. Está facultado el Órgano Ejecutivo para regular o establecer regulaciones especiales dentro de los presupuestos Municipales?

En relación a las interrogantes planteadas, esta Procuraduría de la Administración, es del criterio que tanto el Acuerdo del 13 de octubre de 2015 y el Decreto Ejecutivo N° 14 de 2017, le son aplicables a los municipios; no obstante, deben cumplirse requisitos establecidos en estos instrumentos de manera obligatoria, a fin de que se verifiquen los parámetros contenidos en ellos por las siguientes razones:

La Cláusula DÉCIMO CUARTA, del citado Acuerdo expresa de manera literal su aplicación a los Municipios. Veamos:

“DÉCIMO CUARTO: *este Acuerdo y sus Adendas, será aplicado en todas las instituciones gubernamentales, patronatos, entidades autónomas y semiautónomas y municipales en donde laboren profesionales y técnicos de la*

salud, cuyos gremios estén afiliados a CONAGREPROTSA, funcionarios nombrados sobre la figura de Comités de Salud y las ONG's"

De la misma manera, la Cláusula DÉCIMO OCTAVA del referido instrumento señala lo siguiente:

“DÉCIMO OCTAVO: *las Leyes, Decretos Ejecutivos, Resoluciones, Acuerdos y otras normativas que rijan el ejercicio de la profesión de cada uno de los agremiados a CONAGREPROTSA mantendrán su vigencia; y el presente acuerdo rige exclusivamente para aspectos salariales y deroga cualquier otro acuerdo que le sea contrario.”*

En el año 2009,¹ entró a regir la Ley 16 de 12 de febrero, señalando que **todas las posiciones de Trabajo Social** de las instituciones oficiales, que se describen en el artículo 2 del referido cuerpo normativo, incluyendo las municipalidades y cualquier otra instancia pública, según nivel y categoría **serán sometidas a concurso**, utilizando para este propósito el concurso de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección en condiciones de igualdad para los concursantes. Asimismo, dichos funcionarios gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el **Escalafón** y el **Sistema de Méritos**. Adicional a ello, se utilizará como fuente supletoria la Ley de Carrera Administrativa. (Cfr. Artículo 2 de la Ley 16 de 2009)

Cabe destacar, que la citada Ley 16 de 2009, establece una excepción transitoria en su artículo 33, para aquellos funcionarios que a la fecha de entrada en vigencia del mencionado cuerpo normativo, laboren en entidades nominadoras que no hayan establecido el procedimiento de ingreso señalado en la Ley 6 de 1982, que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la misma y ocupen cargos equivalentes a los establecidos en el nuevo escalafón descrito en la Ley 16, conservarán sus cargos sin tener que concursar y gozarán de estabilidad laboral.

Producto de esta regulación debemos indicar que en efecto existen procedimientos de admisión que impiden el ingreso automático sobre la estabilidad, y sobre los derechos que se adquieren por el sistema de escalafón y méritos.

A manera de referencia podemos citar la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en un fallo de 20 de marzo de 2006 de la Sala Tercera, estando en vigencia la Ley 17 de 23 de julio de 1981 por la cual se regulaba el ejercicio de la profesión de Trabajo Social cuyo contenido dice: *“No está de más señalar, que la estabilidad en el cargo a que alude el párrafo del artículo 14 de la Ley 17 de 23 de julio de 1981, por la cual se regula el ejercicio de la profesión de Trabajador Social, **no es automática**, pues, previamente el Trabajador Social ha debido someterse a los procedimientos de ingreso en los artículos 14 y 16 de la mencionada Ley 6 de 11 de marzo de 1982”*. (Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, de 20 de marzo de 2006, interpuesta por el Licenciado Rolando Herrera en representación de la señora Yolanda Jiménez de Medina).

Retomando lo establecido en la Ley 16 de 2009, al implementarse los mecanismos para la selección de concurso, se promulgaron y entraron en vigencia dos Decretos Ejecutivos que indicamos a continuación: el Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014, que desarrolla el escalafón profesional en 5 niveles con sus respectivas categorías, y el Decreto Ejecutivo N°14 de 22 de febrero de 2017, posteriormente derogado por el Decreto Ejecutivo N°15 de 3 de marzo de 2017, que establece la escala salarial de los profesionales de Trabajo Social. (Considerándose dentro del Decreto Ejecutivo N° 15 en referencia, que el Decreto Ejecutivo N° 14 de 22 de febrero de 2017, publicó únicamente la escala salarial del año 2018, sin hacer referencia a la establecida para el año 2017).

Por otro lado, tenemos que tener en cuenta otro factor condicionante, en la aplicación de estos instrumentos en el ámbito municipal por cuanto que la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, que Descentraliza la Administración Municipal, establece en los artículos 121 y 122 disposiciones en materia presupuestaria requiriendo dentro del presupuesto vigente anual, exista la partida correspondiente, dichos textos son del siguiente tenor:

“Artículo 121. El Concejo no podrá expedir acuerdos municipales que deroguen o modifiquen los acuerdos que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezcan las nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.

“Artículo 122. Todas las salidas del Tesoro Municipal deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto Municipal respectivo. No se percibirán entradas por tributos que el régimen impositivo no haya establecido, el cual debe ser incorporado por Acuerdo Municipal”.

De lo indicado, en las normas transcritas, sobre su primera interrogante, se infiere lo siguiente:

1. El Acuerdo del 13 de octubre de 2015 entre el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la CONAGREPROTSA y el Decreto Ejecutivo N° 14 de 2017, (posteriormente derogado por el Decreto Ejecutivo N° 15 de 3 de marzo de 2017 el cual incluyó la escala salarial del año 2017 y 2018), incorpora a las municipalidades.
2. Todo Trabajador o Trabajadora Social que ingresa a las municipalidades debe someterse al procedimiento de ingreso por cualquiera de los mecanismos establecidos para el concurso en igualdad de condiciones.
3. El ingreso al sistema de escalafón y méritos no es de forma automática, sino que deben cumplirse los parámetros o requisitos que reglamentan la Ley, a excepción de los funcionarios que a la entrada en vigencia de la misma, ya cumplieran con los nuevos requisitos y ocupaban los cargos equivalentes, cumpliendo con los requisitos para el escalafón profesional contenidos en el Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014, para poder complementar

4. el derecho que les corresponde dentro de la escala salarial contenida en el Decreto Ejecutivo N° 14 de 2017, posteriormente modificado y derogado por el Decreto Ejecutivo N° 15 de 3 de marzo de 2017.
5. De conformidad a las disposiciones contenidas en los artículos 121 y 122 de la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, en materia presupuestaria municipal, debe existir de manera previa, la partida correspondiente, para ser reconocido dentro del presupuesto anual.

La segunda interrogante que plantea sobre la legitimidad del Acuerdo del 13 de octubre de 2015, y el Decreto Ejecutivo N° 14 de 2017, **debemos considerar su legitimidad en relación a los Municipios.**

En este sentido, debemos hacer referencia a la **presunción de legalidad de los actos administrativos**, en cuanto a que los mismos son aplicables, mientras no se declare su nulidad por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. Artículo 97 del Código Judicial).

Esta misma presunción de legalidad se encuentra contenida en el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 cuyo texto dice:

“Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

En relación a su tercera interrogante, respecto a si el Órgano Ejecutivo está facultado para regular o establecer regulaciones especiales dentro de los Presupuestos Municipales. En estos casos debemos señalar que **la ley permite esta facultad** al cumplirse con los parámetros en los cuales constitucionalmente se dan regulaciones especiales para la transferencia de fondos a favor de las finanzas municipales; no obstante, en materia presupuestaria de gastos, debe establecerse dentro de las partidas anuales correspondientes para cumplimiento de las obligaciones respectivas. (Cfr. Artículo 236 de la Constitución Política).

Estas regulaciones especiales las indicamos a continuación:

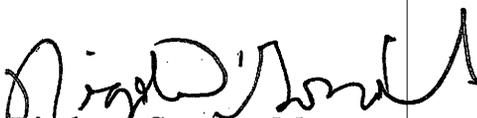
1. A nivel constitucional, señala el artículo 236 de la Constitución Política lo siguiente:

"ARTÍCULO 236. El Estado complementará la gestión municipal, cuando sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la Ley."

2. El artículo 25¹ de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, que establece el Escalafón y Nomenclatura de los Trabajadores Sociales indica:

"Artículo 25. El Órgano Ejecutivo incluirá en el Presupuesto General del Estado las partidas necesarias para hacer efectiva la escala salarial que corresponda al escalafón descrito en la presente Ley, de conformidad con lo que se acuerde con el colegio o asociación legalmente constituido, que aglutine a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboren en los sectores a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley." (la referencia del artículo 2 incluye a los municipios)

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.