



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de julio de 2026

Nota C-098-26

Licenciada González:

Ref.: Facultad del Consejo Técnico de Trabajo Social del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través de la Comisión Técnica Permanente, creada por la Resolución 05 de 16 de diciembre de 2023, por la cual modifica la Resolución No.02/2020 de 16 de diciembre de 2020.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su NOTA-051-CTTS-2026, recibida el día 26 de junio de 2026, por cuyo conducto eleva un número plural de interrogantes relacionadas con "*...la facultad que cuenta el Consejo Técnico de Trabajo Social, a través de la comisión técnica permanente creada Resolución 05 de 16 de diciembre de 2023, por la cual modifica la Resolución No.02/2020 de 16 de diciembre de 2020, publicada en Gaceta Oficial 29897 y la viabilidad de otra instancia o institución pública para hacer las revisiones de especialidades de Trabajo Social de sus funcionarios*".

Inicia el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*...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 puede afectar a los administrados*".

Licenciada

LASTENIA GONZÁLEZ

Secretaria General, encargada del
Consejo Técnico de Trabajo Social del
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Ciudad.

Se desprende...

Se desprende de ello, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Bajo dicha premisa fundamental, se expide la **Ley No.17 de 23 de julio de 1981**¹, para el ejercicio de la profesión de Trabajo Social, conforme la cual solo podrá denominarse Trabajador Social a quien ostente el título de Licenciado en Trabajo Social, o su equivalente a nivel universitario (artículo 2) y que, para el ejercicio de la profesión, deberá poseerse el certificado de idoneidad² expedido por el Consejo Técnico de Trabajo Social (artículo 3, literal c, y artículo 5).

En adición, el artículo 6 ibídem determina que los *"requisitos, categorías, funciones, ascensos y concursos atinentes a la profesión de Trabajo Social se regirán por el Escalafón para Trabajadores Sociales"*; en tanto, para el otorgamiento de las idoneidades pertinentes, el artículo 7 ibídem instituye el Consejo Técnico de Trabajo Social y, en los numerales ch) y d) del artículo 13, le otorga la función, entre otras existentes, de *"Expedir licencias y permisos para ejercer la profesión de Trabajo Social, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y el Reglamento que determine el Consejo Técnico de Trabajo Social"* y de *"Adoptar normas tendientes al mejor desempeño, ejercicio y desarrollo de la profesión: a la creación, clasificación y nomenclatura de cargos, salarios, ascensos y reconocimiento por años de servicios"*.

Con el surgimiento de la **Ley No.16 de 12 de febrero de 2009**³, del Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, se establecen las nomenclaturas de cargos, normas, ascensos y reconocimientos por el desempeño profesional de tales profesionales (artículo 1, numeral 2), y se precisa que, además de expedir las idoneidades derivadas de licenciaturas en trabajo social, el Consejo Técnico de Trabajo Social será responsable de aquellas correlativas a especialidades (posgrados, maestrías y doctorados) en Trabajo Social (artículo 4).

Dicho esto, en los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 ibídem, se organiza el escalafón de los trabajadores y trabajadoras sociales en cinco (5) niveles –*cada una con sus propias categorías*–, que se extiende partiendo del Nivel I (Generales), con el cumplimiento de los requisitos básicos listados en el artículo 4 ibídem, hasta alcanzar los subsiguientes niveles, en función de las especializaciones obtenidas en el ámbito de su competencia, de los años de experiencia profesional y de las ejecutorias comprobadas. En torno a los cambios de nivel, estos tendrán lugar cada tres años, previa aprobación de dos evaluaciones anuales satisfactorias.

Lo anterior se encuentra complementado por el artículo 27 de la Ley No.16 de 2009, y el artículo

de su reglamentación...

¹ Gaceta Oficial No.19371 de 29 de julio de 1981.

² De conformidad con el Diccionario Panhispánico del español jurídico, de la Real Academia Española, el certificado de profesionalidad es: *"Documento de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, expedido por las administraciones competentes, que acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes los hayan obtenido, y en su caso, surten los correspondientes efectos académicos según la legislación aplicable"*.

³ Gaceta Oficial No.26226 de 18 de febrero de 2009.

41 de su reglamentación, el **Decreto Ejecutivo No.173 de 3 de septiembre de 2014**⁴, al señalar que, para determinar la adecuada clasificación de nivel y categoría, las entidades nominadoras deben considerar lo siguiente:

1. Años de servicio en trabajo social;
2. Evaluaciones técnicas de desempeño;
3. Estudios efectuados;
4. Funciones de trabajo social asignadas en la unidad técnico-administrativa de Trabajo Social donde labora.

En ese sentido, destaca de la Ley No.16 de 2009, la competencia del Consejo Técnico de Trabajo Social para otorgar los certificados de idoneidad concernientes a grados académicos –*licenciaturas, posgrados, maestrías y doctorados*– en campos asociados al Trabajo Social (artículo 4), y establecer los parámetros para la evaluación técnica del desempeño profesional de los trabajadores sociales (artículos 16 y 17); mientras que atañe a los despachos de Trabajo Social de las entidades públicas el desarrollar los estándares, indicadores, normas, protocolos y procedimientos de intervención, para el control de calidad de los servicios de Trabajo Social (artículo 29).

En cumplimiento del mandato normativo contenido en los artículos 4 y 8 de la Ley No.16 de 2009, el Consejo Técnico de Trabajo Social, a través de la Resolución No.01/2016 de 3 de junio de 2016⁵, modificada por la Resolución No.02/2020 de 2020⁶ y la Resolución No.05 de 2023⁷, aprobó el "*Procedimiento para expedir idoneidad de la especialidad en Trabajo Social*".

Este instrumento, en su Etapa II crea la Comisión Técnica Permanente Evaluadora de Especialidad de Trabajo Social, con la función de revisar las solicitudes de idoneidad por la especialización en Trabajo Social. En el evento que la especialización en cuestión haya sido previamente reconocida en la Resolución No.01 de 2021⁸, modificada por las Resoluciones No.04 de 2023⁹ y No.10 de 2024¹⁰, todas del Consejo Técnico de Trabajo Social, se podrá dar inmediato curso a la petición.

En caso contrario...

⁴ Gaceta Oficial No.27613 de 3 de septiembre de 2014.

⁵ Resolución No.02/2020 de 16 de diciembre de 2020, "*Por la cual se modifica la Resolución No.01/2016 de 3 de junio de 2016*". Gaceta Oficial No.28353 de 29 de agosto de 2017.

⁶ Resolución No.05 de 16 de octubre de 2023, "*Por la cual se modifica la Resolución No.02/2020 de 16 de diciembre de 2020*". Gaceta Oficial No.29226 de 24 de febrero de 2021.

⁷ Gaceta Oficial No.29897 de 25 de octubre de 2023.

⁸ Resolución No.01 de 24 de mayo de 2021, "*Por la cual el Consejo Técnico de Trabajo Social reconoce especialidades otorgadas a nivel de Postgrado, Maestría y Doctorado de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales*". Gaceta Oficial No.29318 de 28 de junio de 2021.

⁹ Resolución No.04 de 16 de octubre de 2023, "*Que modifica la Resolución No.01 de 24 de mayo de 2021, por la cual el Consejo Técnico de Trabajo Social reconoce especialidades otorgadas a nivel de Postgrado, Maestría y Doctorado de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales*". Gaceta Oficial No.29897 de 25 de octubre de 2023.

¹⁰ Resolución No.10 de 27 de mayo de 2024, "*Que modifica el artículo segundo de la Resolución No.01 de 24 de mayo de 2021 por la cual el Consejo Técnico de Trabajo Social reconoce especialidades otorgadas a nivel de Postgrado, Maestría y Doctorado de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales*". Gaceta Oficial No.30045 de 4 de junio de 2024.

En caso contrario, la Comisión Técnica Permanente Evaluadora de Especialidad de Trabajo Social deberá *"enviar consulta a la universidad que emitió el título académico, para sustentar la pertenencia de la especialidad, a una de las siguientes categorías:*

1. *Trabajo Social*
2. *Ciencias Sociales*
3. *Campo social aplicable al Trabajo Social"*

A tal efecto, la Resolución No.01/2016 de 2016, faculta a la Comisión Técnica Permanente Evaluadora de Especialidad de Trabajo Social, para *"Realizar un análisis técnico del título académico, plan de estudio y créditos universitarios de la Especialidad, así como su aplicabilidad al Trabajo Social, las Ciencias Sociales o del campo social aplicable al Trabajo Social"*. Es decir, en virtud de la resolución invocada, dicha comisión técnica, ante la presencia de un grado académico aún no reconocido por el Consejo Técnico de Trabajo Social (Cfr. Resolución No.01 de 2021 y sus modificaciones), debe examinar los parámetros transcritos *ut supra* –*incluyendo el resultado de la consulta formulada a la universidad que expidió el grado académico*–, y sustentar su recomendación al propio Consejo Técnico de Trabajo Social.

Como bien hace alusión en su nota, las leyes y resoluciones en comentario –*a saber, la Resolución No.01/2016 de 2016 y la Resolución No.01 de 2021, ambas con sus modificaciones*– revisten de **presunción de legalidad**, al tenor del artículo 15 del Código Civil y el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, el cual profesa que *"las órdenes y demás actos 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"*. (Subraya el Despacho)

Ahora bien, resulta pertinente destacar, de manera sucinta, que el Ministerio de Educación, al tenor del **Texto Único¹¹ de la Ley Orgánica de Educación¹²**, tiene a su cargo todo lo relacionado con la educación y cultura nacional (artículo 17), en su calidad de entidad rectora del sistema educativo panameño (artículos 18 y 19). Este Texto Único, en su artículo 64, organiza el subsistema regular (formal o sistemático) en educación básica –*integrada por preescolar (prejardín y jardín), primaria (primero a sexto grado) y premedia (séptimo a noveno grado)*–, educación media (noveno a duodécimo grado), y educación superior (postmedia, no universitaria y universitaria).

En cuanto al nivel de enseñanza superior, los artículos 90 y 91 del citado Texto Único, señalan que será impartida en universidades, centros de enseñanza superior y centros de educación postmedia, con estudios de la *"más alta calidad y de amplia cultura, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión*

científica técnica ...

¹¹ 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"*. Gaceta Oficial No.25042 de 4 de mayo de 2004.

¹² Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, *"Orgánica de Educación"*. Gaceta Oficial No.10113 de 2 de octubre de 1946.

científica, técnica y cultural, así como servicios altamente profesionales y de asesoría".

En ese orden de ideas, la **Ley No.52 de 26 de junio de 2015**¹³, instaura el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, como organismo adscrito al Ministerio de Educación, con el objetivo de *"Dar fe, ante la sociedad panameña, de la calidad de las instituciones universitarias y de los programas que en ellas se desarrollan, mediante el dictamen de la acreditación"*, mediante procesos de acreditación institucional y de programas y carreras, según sus artículos 6 y 7.

El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá es dirigido y administrado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), quien tendrá la función de *"Emitir con carácter público las certificaciones de acreditación de instituciones, carreras y programas que cumplan con los estándares de calidad establecidos"* (artículo 23, numeral 8 de la Ley No.52 de 2015).

Para ello, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), dicta la Resolución No.11 de 29 de marzo de 2023¹⁴ (*Guía para la Toma de Decisiones sobre la Acreditación y Reacreditación de carreras y programas*), y la Resolución No.20 de 29 de junio de 2023¹⁵ (*Proceso de acreditación de carreras y programas de las Universidades en Panamá*), la cual permite el reconocimiento formal, a nivel nacional e internacional, de la calidad de la carrera, entendiendo como tal al *"conjunto de estudios universitarios que conducen a la obtención de un título académico de pregrado o posgrado"*.

De forma complementaria, con miras a garantizar la calidad de la enseñanza y el reconocimiento de los títulos y grados emitidos, el artículo 28 de la Ley No.52 de 2015, crea la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), por cuyo conducto la Universidad de Panamá deberá:

1. Fiscalizar y dar seguimiento al desarrollo académico de las universidades particulares;
2. Aprobar los planes y programas de estudio; y,
3. Supervisar el cumplimiento de los requerimientos mínimos.

Con arreglo a lo anterior, se colige que la evaluación las carreras y programas universitarios es un atribución específica del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA).

Por tanto, en atención a su primera interrogante, esta Procuraduría estima que el Consejo Técnico de Trabajo Social, mediante la Comisión Técnica Permanente Evaluadora de Especialidad de Trabajo Social, cuenta con la facultad para recabar la documentación que permita reconocer cuáles especializaciones, maestrías y doctorados son pertinentes al Trabajo Social, Ciencias Sociales o

Campo social...

¹³ Gaceta Oficial No.27813-B de 30 de junio de 2015.

¹⁴ Gaceta Oficial No.29765-B de 20 de abril de 2023.

¹⁵ Gaceta Oficial No.29833-A de 26 de julio de 2023.

Campo social aplicable al Trabajo Social, para los exclusivos efectos de cumplir con su función de expedir los certificados de idoneidad que se deriven.

En otro aspecto de su escrito petitorio, concerniente a la designación de una comisión interna denominada Comisión Revisora de Especialidades de Trabajo Social, por parte de la Caja de Seguro Social, se observa que el artículo 24, numeral 1, del **Texto Único¹⁶ de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005¹⁷**, determina a la Junta Directiva de esa institución de seguridad social, como *"órgano responsable de aprobar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Caja de Seguro Social, así como de supervisar y vigilar su administración, de deliberar y decidir en lo que le corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y los reglamentos que se dicten en el desarrollo de ella, a fin de que la Caja de Seguro Social cumpla con sus objetivos de una manera segura, continua, eficiente, rentable y transparente, cumpliendo con las normas de gobernanza".* (Subraya el Despacho)

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, acorde a los numerales 27 y 28 del artículo 32 del Texto Único de la Ley No.51 de 2005, tiene la potestad de conformar comisiones y establecer su reglamentación, y de crear comisiones ad hoc o interinas, cuando las circunstancias lo ameriten.

Aparte, estipula el artículo 32 ibídem, que la Junta Directiva, para los asuntos de su competencia, cuenta con cuatro (4) comisiones de trabajo permanentes –*Prestaciones Económicas, Riesgos e Inversiones, Administración y Auditoría, y Salud*–, encargadas de analizar, asesorar y recomendar al Pleno de la Junta Directiva sobre los negocios de su competencia. De surgir asuntos que no estén expresamente repartidos en el Texto Único de la Ley No.51 de 2005, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social podrá nombrar subcomisiones o comisiones ad hoc para atenderlos.

En materia de recursos humanos, al artículo 51 del Texto Único de la Ley No.51 de 2005 ordena el establecimiento de un *"sistema de méritos para la administración de recursos humanos, aplicable a todos los servidores públicos que prestan servicio en la institución, que incluya el reclutamiento, la selección, la integración, la evaluación y el desarrollo, fundamentado en criterios de eficiencia, competencia, calidad, lealtad y moralidad en el servicio. El sistema establecerá los requisitos y procedimientos para:*

1. *La realización de concursos, nombramientos y traslados.*
- ...
3. *La aplicación de un sistema de evaluación del desempeño, mediante indicadores establecidos que sirvan de base para alcanzar la estabilidad, los cambios de categoría, retribuciones, ascensos, incentivos y demás acciones de personal.*
- ..."

(Subraya el Despacho)

Cabe destacar que, en cumplimiento del artículo 54 de dicho Texto Único, los servidores públicos

administrativos de...

¹⁶ Gaceta Oficial No.30284-B de 22 de mayo de 2025.

¹⁷ Gaceta Oficial No.25443 de 28 de diciembre de 2005.

administrativos de la Caja de Seguro Social "*estarán clasificados de conformidad con el escalafón que les corresponda, con base en las leyes y acuerdos vigente. Los cambios de categoría serán automáticos, una vez el servidor público administrativo cumpla con lo establecido en la ley especial que reglamenta cada profesión y haya aprobado la evaluación correspondiente con base en el Manual de Evaluación del Desempeño a que se refiere la presente Ley...*".

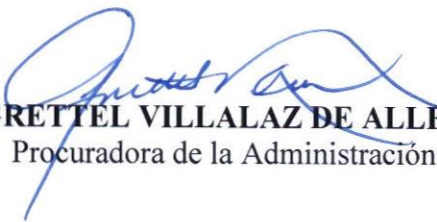
Es así que, del Texto Único de la Ley No.51 de 2005, puede extraerse que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social cuenta con la capacidad jurídica de crear comisiones ad hoc o interinas, con objetivos relativos a la administración de los recursos humanos.

En consecuencia, respecto a su *segunda y tercera interrogantes*, este Despacho es del criterio jurídico que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social tiene la capacidad de designar comisiones interinas, a fin de constatar la pertinencia de especialidades, maestrías y doctorados con la rama del Trabajo Social, Ciencias Sociales o Campo social aplicable al Trabajo Social, en base a las acreditaciones emitidas por las autoridades universitarias competentes; sin que ello pueda implicar el decaimiento de los reconocimientos realizados por el Consejo Técnico de Trabajo Social, vía las Resoluciones No.01/2016 de 2016 y No.01 de 2021, con sus actos modificatorios, en virtud del principio de legalidad de los actos administrativos.

No obstante, quien considere tener un interés legítimo, y advierta que las actuaciones propias y privativas de las instituciones públicas, conculquen sus derechos subjetivos, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes ante las autoridades competentes y/o jurisdicción, a fin que el posible acto emitido sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución Política y/o la ley.

De esta manera se da 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.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-094-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*