

Panamá, 19 de junio de 2025
Nota C-151-25

Licenciado Quezada:

Ref.: Régimen jurídico aplicable a los Trabajadores Sociales.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su Nota No. 031-2025-C.T.T.S., de 3 de junio de 2025, mediante la cual solicita a este Despacho, una interpretación respecto al régimen jurídico aplicable a los Trabajadores Sociales, específicamente en lo relacionado al artículo 8 de la Ley No. 16 de 12 de febrero de 2009 *“Que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de Trabajadores y Trabajadoras Sociales y dicta otras disposiciones”*, y el Decreto Ejecutivo No. 15 de 3 de marzo de 2017 *“Que establece la escala salarial de las Trabajadoras y Trabajadores Sociales a nivel nacional y deroga el Decreto Ejecutivo No. 14 de 22 de febrero de 2017”*.

En ese sentido, y como quiera que su solicitud comprende de cuatro (4) preguntas específicas, las contestaremos en el mismo orden. Veamos:

1. ¿Cuál es la norma aplicable a los trabajadores sociales que obtienen un título de especialidad, posgrado, maestría o doctorado con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo No. 15 de 3 de marzo de 2017?

Al respecto, es importante señalar que el artículo 1 de la Ley No. 16 de 12 de febrero de 2009¹, establece entre sus objetivos que esta Ley servirá de instrumento para que las dependencias y los organismos a los que se refiere la misma, dispongan de condiciones de trabajo decente, sanas y seguras, que permitan a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales un desempeño profesional eficiente y eficaz.

Conforme a este objetivo, se establece en el artículo 2, el orden de los instrumentos que regirán a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales dependiendo del sector laboral en el que desempeñan. En ese sentido señala que, los Trabajadores y Trabajadoras Sociales **que laboran en instituciones oficiales**, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, en patronatos y en cualquier otra instancia pública gozaran de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y el Sistema de Méritos, y La Carrera

Licenciado
CARLOS QUEZADA
Secretario General del
Consejo Técnico de Trabajo Social
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social
Ciudad.

Administrativa...

¹ Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 26226 del miércoles 18 de febrero de 2009.

Administrativa se utilizará como fuente supletoria; y por otro lado, aquellos Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboren en el **sector privado** se regirán por el Código de trabajo, la Ley No. 16 de 2009 y las demás leyes normas y acuerdos rigen el sector profesional en la República de Panamá.

De ahí que, queda claro que la ley establece los instrumentos jurídicos que le aplican los Trabajadores y Trabajadoras Sociales dependiendo del sector laboral en el que desempeñan.

Ahora bien, el Decreto Ejecutivo No.15 de 3 de marzo de 2017², nace por la necesidad de reglamentar una escala salarial, con la finalidad de determinar los salarios de cada uno de los profesiones del Trabajo Social, en atención al nivel y categoría que corresponda, misma que será verificada periódicamente de acuerdo a las circunstancias y los incrementos del costo de la vida, sin sobrepasar los cinco años. No obstante este Decreto Ejecutivo solamente reglamentó la escala salarial de los de las trabajadoras y trabajadores sociales que ejercen en el sector público.

En ese sentido, es importante señalar que el citado Decreto Ejecutivo, se fundamentó entre otras normas, en la Ley No.16 de 12 de febrero de 2009 (norma de carácter general), la cual como hemos indicado en párrafos precedentes, es la que dispone las condiciones de trabajo decente, sanas y seguras, que permitan a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales un desempeño profesional eficiente y eficaz de manera general.

Este principio fundamental de derecho, ha sido recogido en nuestra legislación como un elemento esencial de la hermenéutica legal, el cual se encuentra consagrado en el numeral 2 artículo 14 del Código Civil, el cual señala que *“Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismos Código, se preferirá la disposición consignada en el Artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate”*.

En efecto, de la norma arriba descrita se desprende que el principio de especialidad, opera cuando se produce una colisión de normas válidas, y su fin es determinar la norma aplicable para el caso. Situación que le es ajustable a la categoría y escalafón salarial para los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que presten servicio en el sector público, contemplado en el Decreto Ejecutivo No. 15 de 3 de marzo de 2017.

Lo anterior, permite concluir en atención a su primera interrogante que, todas las Trabajadoras y Trabajadores Sociales al servicio del Estado, que obtuvieron especialidad, postgrado, maestría o doctorado posterior al año 2017, se rigen por la escala salarial y categorías contempladas en el Decreto Ejecutivo No. 15 de 2017, por ser una norma de carácter especial que rige sobre la general.

2. ¿Es Procedente seguir aplicando lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley No. 16 de 2009, en cuanto al ascenso vertical de categoría (maestría y doctorado) por obtención de grados académicos, cuando ya existe una escala específica para especialistas?

En atención a su segunda interrogante, cabe señalar que el artículo 8 de la Ley No. 16 de 12 de febrero de 2009, señala que el Nivel II, corresponderá a aquellos Trabajadores y Trabajadoras Sociales, que poseen título de posgrado, maestría o doctorado en alguna de

las especialidades...

² Cfr. Gaceta Digital Oficial No. 28229-B del viernes 3 de marzo de 2017.

las especialidades del campo social aplicable al Trabajo Social, los cuales serán clasificados según las funciones que ejerzan en la especialidad los años de servicio y la formación académica.

Al respecto, y si bien el artículo 8 de la Ley No. 16 de 12 de febrero de 2009, estableció las categorías de ascenso para los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que poseen título de postgrado, maestría o doctorado en alguna de las especiales, no podemos perder de vista que esta categorías de carácter general fue suplida por el Decreto Ejecutivo No. 15 de 2017, que ostenta la calidad de norma especial, tal y como lo hemos indicado en párrafos precedentes.

En ese sentido el Decreto Ejecutivo No.15 de 2017 en su artículo 2, establece una escala salarial para los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que **ejercen funciones en el servicio público** para el año 2017 y posteriormente en el artículo 3, introduce una nueva escala salarial que será vigente para el año 2018.

De ahí que, consideramos que no es procedente seguir aplicando a los Trabajadores y Trabajadoras Sociales del sector público que poseen título de postgrado, maestría o doctorado en alguna de las especiales, lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley No. 16 de 2009, en cuanto al ascenso vertical, por existir una norma especial que regula la misma materia.

3. ¿Constituiría doble beneficio el otorgar, además de la aplicación de la escala salarial para especialidades (Decreto Ejecutivo No. 15 de 2017), los diferentes ascensos en categoría contemplado en el artículo 8 de la Ley No. 16 de 2009, en caso de maestría y doctorado?

Como hemos indicado con anterioridad, el Decreto Ejecutivo No.15 de 2017, viene a constituirse en una norma de carácter especial que priva en el caso de los trabajadores y trabajadoras sociales al servicio del estado, sobre la Ley General No. 16 de 2009.

En ese sentido, cobra relevancia lo establecido en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley No. 6 de febrero de 2009. Veamos: *“En caso de conflicto entre dos normas que regulan la misma situación laboral, se aplicará la norma más beneficiosa al Trabajador o Trabajadora Social que labore en el sector público o privado”*

De ahí que, no sería procedente otorgar un doble beneficio a aquellos Trabajadores y Trabajadoras Sociales al Servicio del Estado, regulando su Estatus en dos normativas distintas, toda vez que de la misma normativa general se desprende que, en el caso de existir dos normas que regulan la materia como es el caso de la Ley No. 16 de 2009, y Decreto Ejecutivo No. 15 de 2017, se deberá elegir siempre aquella que sea más beneficiosa para el Trabajador.

Como completo, podemos señalar que el artículo 18 de la Constitución Política de la República, concordante con el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 200, que regula el Procedimiento Administrativo General, que establece que todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia.

De lo expuesto...

De lo expuesto, se concluye que el principio de estricta legalidad, está encaminado a establecer que el servidor público sólo puede hacerse lo que la ley le permita.³

4. En caso de que un trabajador social se le haya otorgado una categoría superior por la obtención de un grado académico (postgrado, maestría o doctorado) y posteriormente deje de ejercer funciones relacionadas con dicha especialidad, ¿debe mantenerse en la categoría adquirida o se reubicado en una categoría inferior a nivel de licenciatura? ¿Conserva el derecho a futuro ascensos?

Por último, y atención a su interrogante relacionada con aquellos trabajadores que obtuvieron un grado académico (postgrado, maestría o doctorado) y posteriormente deje de ejercer funciones relacionadas con dicha especialidad, es importante traer a colación lo señalado por el reconocido jurista argentino Marco G. Monroy Cabra⁴, en su obra: “*Introducción al Derecho*”, quien se ha pronunciado en cuanto a los derechos, en los siguientes términos: “*Si dadas aquellas circunstancias, el derecho ya estaba individualmente adquirido antes de haberse puesto en vigor la nueva ley, los preceptos de esta no podrán tener autoridad para alterar tal derecho individualmente, ya adquirido*”. En otras palabras, podemos indicar que los derechos adquiridos, son aquellos que nacen a favor de un trabajador como consecuencia de la aplicación de una ley.

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de junio de 2022, indicando lo siguiente: “*En un pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 28 de septiembre de 2008, reseñado en la Sentencia de 23 de octubre de 2015, que se refiere a la figura del Derecho Adquirido, señalando que se configura cuando se han realizado los presupuestos de hecho necesarios y suficientes para el nacimiento o la adquisición de un derecho de conformidad con la Ley vigente, y que, por ende, no puede ser revocado por medio de una Ley posterior, salvo que ésta sea más beneficiosa para el receptor del derecho..*”

De lo anterior se desprende que, una vez se configuran los presupuestos procesales para el nacimiento de los derechos adquiridos de conformidad con la ley vigente, estos no pueden ser suprimidos por medio de una ley posterior, a aquella durante cuya vigencia se configuraron, salvo que esta sea más beneficiosa.

En ese sentido, y en atención a la figura de los derechos adquiridos, corresponde aclarar que si bien, el Decreto Ejecutivo No.15 de 2017, establece una escala salarial para los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que **ejercen funciones en el servicio público** que cuentan con título de especialidad, postgrado, maestría o doctorado a partir del año 2017, distinta a la que establecía la Ley No.16 de 2009; no podemos perder de vista que, esta nueva etapa y categoría no debe afectar los derechos adquiridos de aquellos trabajadores que entraron con anterioridad al Decreto Ejecutivo No.15 de 2017. De ahí que, lo establecido en la escala y categoría contemplada en la Ley No.16 de 2009, se constituye como un “*derecho adquirido*”, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Código Civil: “**Artículo 3.** *Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos*”.

De lo antes...

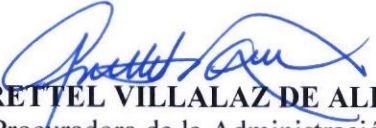
³ “... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas

⁴ Cabra Monroy, Marco. *Introducción al Derecho*, Colombia, Página 382-384

De lo antes expuesto, podemos concluir que no se pueden desconocer los derechos adquiridos por los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que ingresaron con las categorías establecidas en Ley No. 6 de febrero de 2009, por existir una Ley posterior regulando la misma materia. No obstante si bien el funcionario, aspira a una reclasificación u ocupar otro cargo dentro de la institución, éste, deberá cumplir con los requisitos actuales que la nueva escala establezca para hacer acreedor a estos beneficios.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole 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/ca
C-129-25