



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de enero de 2021
C-010-21

Doctor
José Vicente Pachar Lucio
Director General del Instituto de Medicina Legal
y Ciencias Forenses (IMELCF)
Ciudad.-

**Ref.: Pago de sobresueldo del 50% del salario básico en cada categoría,
por dedicación exclusiva y a tiempo completo como funcionarios del
Ministerio Público.**

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota N°.IMELCF-DG-AL-A574-2020 de 22 de diciembre de 2020, recibida en este Despacho el 29 de diciembre de 2020, mediante la cual nos consulta sobre aspectos relacionados al pago de sobresueldo del 50% del salario básico en cada categoría, por dedicación exclusiva y a tiempo completo como funcionarios del Ministerio Público.

Se puede apreciar que la consulta gira sobre las siguientes interrogantes:

“1. ¿Debe el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pagar el sobresueldo del 50% por exclusividad a los profesionales que laboran en la Institución, a partir de la fecha en que son acreditados peritos idóneos del IMELCF en materia forense o desde que presentan el certificado de idoneidad desde su especialidad otorgado por el respectivo Colegio o Consejo Técnico?”

“2. ¿Debe el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pagar el sobresueldo del 50% por dedicación exclusiva y a tiempo completo a los funcionarios de la Subdirección de Criminalística transferidos por la Ley No. 69 de 2007, considerando lo aprobado en la Resolución No. JD-15 de 12 de junio de 2014, donde se reconoce el pago como vigencia expirada a los funcionarios transferidos de la PTJ, a partir de la fecha de entrada en vigencia de dicha Resolución o desde que son acreditados como peritos idóneos del IMELCF en materia forense?”

En relación con sus interrogantes, esta Procuraduría es del criterio que todos los servidores públicos del IMELCF que sean acreditados como peritos idóneos, tendrán derecho al pago del sobresueldo del cincuenta por ciento (50%) de exclusividad, conforme a lo establecido

en la Ley N°.50 de 13 de diciembre de 2006, “Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses; la Resolución N°.2 de 5 de septiembre de 2007, “Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses en Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”; y la Resolución N°.13 de 26 de noviembre de 2008, “Que adopta el Régimen Salarial de los Médicos y demás profesionales especializados de Medicina Legal y Criminalística del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión; no obstante, antes de iniciar el análisis del objeto de la presente consulta, se hace necesario recordar una vez más, lo que siempre hemos sostenido y advertir que, los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico¹, proponen que los mismos, constituyen 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. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

I. Del Principio de irretroactividad de las Leyes.

Nuestra Carta Magna, establece en su artículo 46 lo siguiente:

“Artículo 46. Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.” (Lo resaltado es nuestro)

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 46 *lex cit*, se colige que las leyes no tienen de manera intrínseca efectos retroactivos, exceptuando las de orden público o de interés social cuando en ellas se exprese.

El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, define el término retroactividad de la siguiente manera:

“Efecto, eficacia de un hecho o disposición sobre el pasado. /DE LA LEY.

¹ **Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:**

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo 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.”

B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:

“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 subrayado es nuestro)

Se habla de retroactividad legal cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación...”

Sobre el particular, nuestra Máxima Corporación de Justicia ha señalado que para que la ley adquiriera “el carácter retroactivo”, así debe estar expresado en ella. Veamos:

Sentencia de 6 de abril de 2009:

“Sobre este punto es conveniente traer a colación el fallo de 12 de octubre de 2004, en el que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre el principio de retroactividad de la Ley, estableció oportunamente, lo siguiente:

‘ ...

Cabe señalar que la disposición legal que modifica el artículo 1 de la Ley No.61 de 1998, no establece que la misma tenga efectos retroactivos por ser de orden público o de interés social, tal como lo preceptúa el artículo 43 de la Constitución Nacional (hoy 46 de la Carta Magna) que establece el principio de irretroactividad de las leyes”

En este sentido, la Sala Tercera, mediante resolución de 27 de marzo de 2002, bajo la ponencia del Magistrado A.A.A., señaló lo siguiente:

‘Sobre el particular, la norma legal que modifica el artículo 1 de esta Ley no expresa que tiene efectos retroactivos, ya sea por ser de orden público o de interés social, tal cual lo ordena la Constitución Política de la República en su artículo 43, que no huelga decir, establece el principio de irretroactividad de las leyes, importantísimo en cuanto pilar del Estado de Derecho, que se traduce en esa confianza para la sociedad que genera la seguridad y certeza jurídica en la vida de relación y situaciones públicas y privadas reguladas por el Derecho.’

...” (Lo subrayado es nuestro)

Sentencia de 28 de agosto de 2012:

“... respecto al tema de la retroactividad de la ley, establece que, como quiera que la Ley 24 de 1992, ni la Ley 61 de 2002, indicaban que sus efectos fuesen retroactivos, por ser de orden público o de interés social, entonces no resulta posible invocar dicho efecto como lo hace el demandante en sustento de su pretensión.

...

... compartimos la opinión vertida por el Procurador de la Administración, que señala que para aplicar el efecto de retroactividad de la ley, las mismas deberán ser de orden público o de interés social y estar así expresamente establecido en la ley, lo cual tampoco ocurre en el caso en estudio, por lo cual no se pueden aplicar efectos en el presente proceso...” (Lo subrayado es nuestro)

II. La Ley N°.50 de 13 de diciembre de 2006, “Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”

Esta norma establece en su artículo 22, los requisitos que deben cumplir los servidores públicos del IMELCF, para que puedan ser reconocidos como peritos idóneos. Veamos:

“**Artículo 22.** Para ser perito idóneo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Contar con los estudios que lo acrediten para el ejercicio del cargo y que sean avalados por el Consejo Administrativo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
3. Ser ciudadano honorable y tener probidad profesional.
4. Laborar de forma exclusiva y a tiempo completo con el Ministerio Público. Los peritos idóneos podrán, además, ejercer funciones de docencia o de investigación.

En el caso de los médicos forenses, deberán ser, adicionalmente, idóneos para el ejercicio de la Medicina y de especialidades en la República de Panamá, y contar con una de las siguientes especialidades reconocidas por el Consejo Técnico de Salud y avaladas por el Consejo Administrativo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses:

- a. Medicina Legal.
- b. Patología Forense.
- c. Psiquiatría Forense.”

Como bien se observa del artículo citado, para ser reconocido como perito idóneo del IMELCF, el servidor público debe cumplir con una pluralidad de requisitos; no obstante en el caso específico de los médicos forenses, además de cumplir con los requisitos previos, deberán ser idóneos para el ejercicio de la Medicina y de especialidades en la República de Panamá, al igual que deberán poseer alguna de las especialidades (*Medicina Legal, Patología Forense o Psiquiatría Forense*) reconocidas por el Consejo Técnico de Salud y avaladas por el Consejo Administrativo del IMELCF.

Por su parte el artículo 23, reconoce como peritos idóneos en su especialidad a todos los profesionales del IMELCF que al momento de la implementación de la Ley N°.50 de 2006, cuenten con más de cinco (5) años consecutivos de laborar en su área de experticia dentro del Instituto; por lo cual a éstos no se le aplica lo dispuesto en el artículo 22 previamente citado. Ahora bien, los profesionales, incluyendo los médicos que tengan menos de cinco (5) años de servicio continuo y los de nuevo ingreso, deberán cumplir con los programas de formación docente elaborados por la Secretaría de Docencia, Investigación y Normativa del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá.

En cuanto al Régimen de Personal, el artículo 24 de esta Ley, establece lo siguiente:

“**Artículo 24.** Los regímenes salariales y prestacionales, de carrera, disciplinarios, de inhabilidades e incompatibilidades, presupuestales y de contratación de servicios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, seguirán los lineamientos definidos en el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y en las demás normas aplicables a los servidores del Ministerio Público.

En el establecimiento del régimen salarial de los médicos forenses y de los demás profesionales del Instituto, se deberá contemplar el pago de un sobre sueldo equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario básico en cada categoría, por la dedicación exclusiva y a tiempo completo como funcionarios del Ministerio Público.”

Se desprende con meridiana claridad de lo anterior, que los regímenes salariales y prestacionales de los servidores públicos del IMELCF, deben seguir los lineamientos definidos en el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y en las demás normas aplicables a los servidores del Ministerio Público; y a su vez se establece que dentro de éste régimen salarial se le deberá contemplar el pago de un sobresueldo equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario básico en cada categoría a los médicos forenses y demás profesionales del Instituto.

Cabe resaltar que esta Ley no posee el carácter retroactivo que establece nuestra Constitución Política, por lo tanto sus efectos empiezan a regir a partir de su promulgación en la gaceta oficial.

III. Resolución N°.2 de 5 de septiembre de 2007, Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses en Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Esta norma dispone que serán peritos idóneos del IMELCF, aquellos que cuenten con una formación científica y técnica en:

- a) Medicina Legal y Ciencias Forenses;
- b) Psicología;
- c) Trabajo social;
- d) Laboratorista;
- e) Enfermería; u
- f) Otras disciplinas técnicas, acreditadas mediante diploma, certificado de idoneidad o reconocimiento por parte de la entidad respectiva, que le permita dictaminar sobre la materia sometida a experticia y que cuente con el aval del Consejo Administrativo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

No obstante, el mismo establece que una vez entre en vigencia la Ley N°.50 de 2006, se reconocerán como peritos idóneos en su especialidad, a todos los profesionales del

IMELCF que tengan más de cinco (5) años consecutivos de laborar *en su área de experticia* dentro del Instituto².

Por otro lado, el artículo 50 de éste Reglamento determina que los *peritos idóneos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses*, recibirán un sobresueldo del cincuenta por ciento (50%) de su sueldo básico según cada categoría por la dedicación exclusiva y la disponibilidad a tiempo completo, las veinticuatro (24) horas del día.

IV. Ley N°.69 de 27 de diciembre de 2007, “Que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones”

Este instrumento jurídico establece en sus artículos 21 y 24 lo siguiente:

“**Artículo 21.** Se transfieren al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses los Departamentos de Criminalística, Servicios Periciales y Laboratorios de Ciencias Forenses de la actual Policía Técnica Judicial, y se les reconoce a los servidores públicos transferidos sus derechos adquiridos, tales como estabilidad en el cargo y continuidad en el servicio, para efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilación y cualesquiera otros beneficios que se deriven de su antigüedad en el cargo.” (Lo resaltado es nuestro)

“**Artículo 24.** Se les reconoce validez jurídica, al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, a los dictámenes elaborados por los profesionales, peritos y técnicos-criminalísticos, incluyendo los médicos, adscritos al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.”

Se colige de lo anterior, que a los servidores públicos transferidos al IMELCF mediante esta Ley, se le reconocerán sus derechos adquiridos (*estabilidad en el cargo y continuidad en el servicio*), para efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilación y cualesquiera otros beneficios que se deriven de su antigüedad en el cargo; y los dictámenes elaborados por estos profesionales (*peritos y técnicos-criminalísticos, incluyendo los médicos adscritos al IMELCF*) tendrán validez jurídica.

V. Resolución N°.13 de 26 de noviembre de 2008, “Que adopta el Régimen Salarial de los Médicos y demás profesionales especializados de Medicina Legal y Criminalística del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”

Esta normativa adopta e implementa el Escalafón de los peritos idóneos del IMELCF³ y establece que el Consejo Administrativo reconocerá la categoría de peritos idóneos a los profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, al momento en que entre en vigor el escalafón⁴ y los aspectos que reconoce esta normativa, están los siguientes:

² Cfr. Artículo 14 de la Resolución N°.5 de 2007.

³ Cfr. Artículo 1 de la Resolución N°.13 de 2008.

⁴ Cfr. Artículo 2. Ibidem.

- a) El reconocimiento de la condición de perito idóneo de los médicos y demás profesionales especializados al Servicio del Instituto, su clasificación, sobresueldos y demás incrementos salariales que pudieran percibir según lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley N°.50 de 2006.⁵
- b) El reconocimiento del sobresueldo por exclusividad se hará de conformidad con el salario base de la categoría en la cual el funcionario sea reubicado al implementar los respectivos escalafones y no en base al salario actual, si éste estuviera encima de la categoría, que le corresponde.⁶
- c) El pago del sobresueldo por exclusividad correspondiente al cincuenta por ciento (50%) será aplicable a los funcionarios considerados como peritos idóneos de acuerdo al salario base que corresponda.⁷

VII. Resolución de Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses N°. JD-15 de 12 de junio de 2014, “Que instruye al Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses a reconocer en concepto de vigencia expirada el derecho a percibir el pago del cincuenta por ciento (50%) de sobre sueldo por la dedicación exclusiva y a tiempo completo como Peritos idóneos del Ministerio Público, en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”.

Esta resolución de Junta Directiva a la que se hace referencia en su consulta, surge en los siguientes términos:

“RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Instruir al Director General que reconozca en concepto de vigencia expirada el derecho a percibir la cantidad correspondiente al cincuenta por ciento (50%) el sobresueldo por la dedicación exclusiva y a tiempo completo como Peritos idóneos del Ministerio Público en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

ARTÍCULO SEGUNDO: Los funcionarios que fueron transferidos de la antigua Policía Técnica Judicial según lo normado por la Ley No. 69 de 2007, tendrán derecho a lo establecido en el Artículo Primero de esta Resolución desde la fecha de la transferencia.

ARTÍCULO TERCERO: Los demás funcionarios declarados como peritos idóneos por el Instituto tendrán derecho a lo establecido en el Artículo Primero una vez se les notifique esa condición.

...” (Lo subrayado es nuestro)

De lo anterior se destacan los siguientes aspectos:

⁵ Cfr. Artículo 12. Ibídem.

⁶ Cfr. Artículo 13. Ibídem.

⁷ Cfr. Artículo 1 de la Resolución N°.JD-010 de 26 de febrero de 2014, que modifica la Resolución N°.13 de 26 de noviembre de 2008.

1. Se instruye al Director General del IMELCF a reconocer en concepto de vigencia expirada el derecho al cincuenta por ciento (50%) de sobresueldo por la dedicación exclusiva y a tiempo completo como peritos idóneos Ministerio Público en el IMELCF.
2. Tendrán derecho al pago del cincuenta por ciento (50%) de sobresueldo, los funcionarios transferidos por la Ley N°.69 de 2007.
3. Tendrán derecho al pago del cincuenta por ciento (50%) de sobresueldo, los demás funcionarios sean declarados como peritos idóneos, desde el momento en que les sea notificada esa condición.

Cabe resaltar que, el artículo 46 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, establece lo que conocemos como el Principio de Legalidad de los Actos Administrativos; a su vez artículo señala, que las resoluciones, entre otros, sólo serán aplicables desde su promulgación en Gaceta Oficial. Veamos:

“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 derechos, **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.” (Lo resaltado es nuestro)

Sobre la base de las observaciones anteriores, este Despacho advierte que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 46 *lex cit*, se colige que las leyes no tienen de manera intrínseca efectos retroactivos, exceptuando las de orden público o de interés social cuando en ellas se exprese; situación que no se configura en el presente caso, pues se trata un instrumento legal (*Resolución N°.JD-15 de 2014*) de menor jerarquía y aunado a ello, la misma no establece un efecto retroactivo, por lo tanto no tiene efecto en cuanto a los hechos anteriores a su promulgación.

No obstante, es evidente que el mismo goza del principio de presunción de legalidad de los actos administrativos; del cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en diversos fallos (*sentencias de 11 de marzo de 2014 y 27 de abril de 2009*), señalando que éstos actos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente; igualmente la jurisprudencia de la Sala Tercera (*sentencia de 19 de septiembre de 2020*) ha indicado que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción *iuris tantum*, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvinculada mediante prueba en contrario.”

Es por lo anteriormente expuesto que este Despacho es del criterio, que todos los servidores públicos del IMELCF que sean acreditados como peritos idóneos, tendrán

derecho al pago del sobresueldo del cincuenta por ciento (50%) de exclusividad, conforme a lo establecido en la Ley N°.50 de 13 de diciembre de 2006, “Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses; la Resolución N°.2 de 5 de septiembre de 2007, “Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses en Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”; y la Resolución N°.13 de 26 de noviembre de 2008, “Que adopta el Régimen Salarial de los Médicos y demás profesionales especializados de Medicina Legal y Criminalística del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”

Nuestras conclusiones:

1. Respecto a su primera interrogante, somos de la opinión que los profesionales que laboran en el IMELCF tendrán derecho al pago del sobresueldo del 50% de exclusividad a partir de la fecha en que éstos sean acreditados como peritos idóneos del Instituto, en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Resolución N°.2 de 5 de septiembre de 2007.
2. Con relación a su segunda interrogante, somos del criterio que si bien es cierto los funcionarios transferidos al IMELCF por la Ley N°.69 de 2007, se les reconoce derecho al pago del sobresueldo del 50% de exclusividad mediante la Resolución N°.JD-15 de 2014, éste deberá contarse a partir del momento en que éstos servidores públicos son acreditados por el IMELCF conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Resolución N°.2 de 5 de septiembre de 2007.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

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