



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 05 de abril de 2021
C-039-21

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

Ref.: Posibilidad de que el IMELCF pueda modificar mediante una ley nueva la forma en como está reconocido el sobresueldo del 50% por la dedicación exclusiva obligatoria a sus peritos idóneos.

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 Oficio N°. IMELCF-DG-102-2021 de 09 de marzo de 2021, recibido en este Despacho el 10 de marzo del año en curso, relacionada con:

“Puede el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses modificar mediante una nueva Ley, la forma como está reconociendo el sobresueldo del 50% por la dedicación exclusiva obligatoria a sus peritos idóneos, como lo contempla actualmente su normativa, y hacerlo opcional y voluntario?”

Este Despacho es de la opinión que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses sí puede modificar mediante una nueva Ley, la forma como está reconociendo el sobresueldo del 50% por la dedicación exclusiva obligatoria a sus peritos idóneos, como lo contempla actualmente su normativa, y hacerlo opcional y voluntario; no obstante, deberán cumplirse previamente los presupuestos establecidos en el Capítulo 2 del Título V, de nuestra Constitución Política que guarda relación con la formación de las leyes; y además se deberá considerar previo a la modificación que usted plantea, los beneficios y privilegios que se consagran dentro del principio conocido como *derechos adquiridos*.¹

¹ Entendiendo como tal que el derecho adquirido es aquel, que está incorporado al patrimonio de un sujeto como consecuencia de la aplicación de previsiones establecidas en las leyes. La doctrina resume el concepto de derecho adquirido, en los siguientes términos: “...es aquel respecto del cual se han satisfecho todos los requisitos exigidos por la ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente...”

Este Despacho ha señalado en ocasiones anteriores, que los derechos adquiridos quedan incorporados “al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hechos necesarios, según la ley vigente, para darle nacimiento; por oposición a las ‘simples expectativas’, ‘meras posibilidades’ de que el derecho nazca”. Así, por ejemplo, son derechos adquiridos los salarios, décimos tercer mes, primas de antigüedad, disfrute de vacaciones, bonificaciones, etc., cuando se cumplen con los presupuestos establecidos en la Ley.

Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Antecedentes.

Esta Procuraduría recientemente mediante consulta C-031-20, debidamente absuelta a través de la Nota C-010-21 de 25 de enero de 2021, se pronunció respecto del pago de sobresueldo del 50% del salario básico en cada categoría, por dedicación exclusiva y a tiempo completo como funcionarios del Ministerio Público.

En la misma, se analizaron un número plural de instrumentos jurídicos propios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre los que destacamos el artículo 24 de la Ley N°.50 del 2006, que guarda relación con los regímenes salariales y prestacionales de los servidores públicos del IMELCF, advirtiendo que éstos debían seguir los lineamientos definidos en el Reglamento del Cuerpo Orgánico de los Médicos Forenses de Panamá y, en las demás normas aplicables a los servidores del Ministerio Público; que a su vez estableció, que dentro de dicho régimen salarial se deberá contemplar el pago de un sobresueldo equivalente al 50% del salario básico, en cada categoría a los médicos forenses y demás profesionales del instituto.

De igual forma, fue objeto de análisis y estudio la Resolución N°.2 de 2007, Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de los Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del IMELCF, destacando de esta última el reconocimiento como peritos idóneos en su especialidad, a todos los profesionales del Instituto, que tengan más de cinco (5) años de laborar en su área de experticia².

Sobre la base de este antecedente, resulta oportuno luego entonces, señalar que todos los derechos adquiridos por los peritos acreditados del IMELCF se deberán conservar y respetar al momento en que el Instituto considere necesario a través de una nueva Ley, modificar la forma como se reconoce en la actualidad el sobresueldo del 50%, por dedicación exclusiva, obligatoria a sus peritos idóneos. Dicho en otras palabras, la nueva Ley no podrá afectar ni dejar de reconocer los derechos adquiridos previos a la promulgación de la misma.

II. Nuestro Criterio.

Los principios fundamentales de Derecho³ recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes;

² Otros elementos analizados fueron la Ley N°.69 de 2007; Resolución N°.13 de 26 de noviembre de 2008; y la Resolución de Junta Directiva N°.JD-15 de 12 de junio de 2014.

³ **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)*

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.

En ese sentido, la Constitución Política en sus artículos 164 y 165, establecen que las leyes se originan en la Asamblea Nacional, que se dividen en orgánicas y ordinarias, así como también quienes se encuentran facultados para proponerlas en cada caso específico. Veamos:

“**Artículo 164.** Las leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen así:

- a. Orgánicas, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159.
- b. Ordinarias, las que se expidan en relación con los demás numerales de dicho artículo.”

“**Artículo 165.** Las leyes serán propuestas:

1. Cuando sean orgánicas:
 - a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.
 - d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de sus competencia.
2. Cuando sean ordinarias:
 - a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. Por los Presidentes de los Consejos Provinciales, con autorización del Consejo Provincial. (Lo subrayado es nuestro)

Por su parte la Resolución N°.116 de 9 de febrero de 2010, que aprueba el Texto Único de la Ley N°.49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, señala en sus artículos 106, 107 y 108, lo siguiente:

“**Artículo 106. Propuestas de leyes orgánicas.** Los proyectos de ley de carácter orgánico, relativos a las situaciones contenidas en el literal a del artículo 164 de la Constitución Política, serán propuestos por:

1. Las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
2. Los Ministros o Ministras de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
3. La Corte Suprema de Justicia, el Procurador o Procuradora General de la Nación y el Procurador o Procuradora de la Administración, siempre que se trate de la expedición o las reformas de los códigos nacionales.
4. El Tribunal Electoral, en asuntos de su competencia.”

“**Artículo 107. Propuestas de leyes ordinarias.** Los proyectos de ley de carácter ordinario, relativos a las situaciones contenidas en el literal b del artículo 164 de la Constitución Política, serán propuestos por cualquier miembro o miembros de la Asamblea Nacional, Ministros o Ministras de Estado o los Presidentes o Presidentas de los Consejos Provinciales, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete y del Consejo Provincial, respectivamente.

“**Artículo 108. Propuestas de anteproyectos y proyectos.** Los Diputados o Diputadas ejercen la iniciativa legislativa presentando los anteproyectos de ley orgánica y los proyectos de ley ordinaria que tengan a bien.”

En ese sentido, si bien es cierto el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses no cuenta con la facultad y/o iniciativa legislativa propia, para presentar de manera directa ante el Pleno de la Asamblea Nacional, una proyecto de ley cuyo propósito es el de modificar y reestructurar su normativa actual, el mismo podrá ser propuesta través de los medios correspondientes, es decir, por las instancias facultadas y que posean iniciativa legislativa.

En virtud de lo anterior, este Despacho es del criterio que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses sí puede modificar mediante una nueva Ley, la forma como está reconociendo el sobresueldo del 50% por la dedicación exclusiva obligatoria a sus peritos idóneos, como lo contempla actualmente su normativa, y hacerlo opcional y voluntario; no obstante, deberán cumplirse previamente los presupuestos establecidos en el Capítulo 2 del Título V, de nuestra Constitución Política que guarda relación con la formación de las leyes; y además se deberá considerar previo a la modificación que usted plantea, los beneficios y privilegios que se consagran dentro del principio conocido como derechos adquiridos a todos aquellos peritos a los que se les reconoce en la actualidad el sobresueldo del 50% por dedicación exclusiva obligatoria.

Esperamos de esta manera haberle podido orientar en cuanto a sus interrogantes.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc/jabsm



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**