



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de julio de 2024
Nota C-129-24

Licenciado
Eduardo E. Campbell
Presidente del Colegio Nacional
de Investigación Criminal y Seguridad
Ciudad

Licenciado
Hernán Salcedo
Secretario General del Colegio Panameño
de Criminalistas y Especialistas Forenses
Ciudad

Ref.: Jornadas máximas de trabajo de los peritos y asistentes de peritos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF).

Respetados Señores:

Por este medio se da respuesta a la Nota No.001-2024 de 26 de junio de 2024, mediante la cual solicitan a esta Procuraduría, se les brinde orientación jurídica, en los siguientes términos:

"1. *¿Puede el Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, determinar a sus peritos y asistentes de peritos, de servicio en la Subdirección de Criminalística, el cumplimiento de horarios laborales regulares y especiales que sobrepasen la jornadas máximas de trabajo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política, (Jornada máxima de trabajo diurno de ocho (8) horas, jornada máxima de trabajo nocturno de (7) horas y la semana laborable de hasta 48 horas) con fundamento en que a dichos funcionarios, IMELCF les contempla un pago de sobresueldo equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario básico por "Laborar de forma exclusiva y a tiempo completo las 24 horas del día como funcionarios del Ministerio público?*

Lo anterior, tomando en cuenta que estos peritos e incluso a los asistentes de peritos de la Subdirección de Criminalística, según se nos informa, actualmente se le asignan jornadas de trabajo regular como, por ejemplo: 24 horas laborables por 48 horas libres; 48 horas laborables por 72 horas libres, 72 horas laborales por 48 horas libres, 15 días laborables por 15 días libres, entre otros. Todo esto sumado a las horas extraordinarias que deban cubrirse ante la necesidad del servicio.

2. *Dentro de ese contexto, es oportuno solicitar aclaración sobre que fundamento jurídico impide al IMELCF contemplarle la asignación de turnos extras, retribuidos en efectivo a los peritos y asistentes de peritos de la subdirección de criminalística, por el sobretiempo laborado, como ocurre en el caso particular de los Médicos*

Forenses."

Por último, creemos oportuno recordar a su autoridad, que estos funcionarios no gozan de jubilaciones especiales como si sucedía con los funcionarios trasferidos al IMELCF desde la policía Técnica Judicial."

Esta Procuraduría debe inicialmente señalar, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones "**...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición excluyente que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos, competencia del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), como la posible asignación de turnos extras, pago de sobresueldos, retribución en efectivo por sobretiempo laborado y otros, en virtud de lo consagrado en los artículos 91, numeral 5 del artículo 138, numerales 5, 8, 16 y 17 del artículo 144 y numeral 13 del artículo 160 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa (Ley No.9 de 1994) y el artículo 7 de la Ley No.50 de 2006.

Aunado a ello, conforme el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría "**servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**", presupuestos que tampoco se ajustan a esta acción particular. Ahora bien, quien considere haya sido objeto dentro del sector público, de una acción que vulnere sus derechos subjetivos, deberá interponer los recursos de ley que para ello prevé nuestro ordenamiento positivo (en vía gubernativa).

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto al tema consultado; no obstante, en esta ocasión se le brinda el presente *análisis orientativo*, aclarando que el mismo no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. **De la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

Debe indicarse que los nombramientos dentro del sector gubernamental, operan y se establecen mediante contratos permanentes o temporales que celebran el Estado y los particulares; siendo éstos (*los contratos*), actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, mientras no sean recurridos ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así las cosas, el artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, 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**".

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 12 de noviembre de 2008, a saber:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

En términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

*“**Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:*

...

2. *La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.***

...” (Lo resaltado es del Despacho)

*“**Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.*

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. ***De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;***

...” (Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo anterior, debe manifestarse que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, según el cual, éstos

se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

II. De la Constitución Política de la República de Panamá.

El artículo 70 de la Carta Magna, en el Capítulo 3o. "El Trabajo", del Título III "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", consagra lo siguiente:

"Artículo 70. La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de dieciocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta de catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas.

La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores."

(Lo resaltado es del Despacho)

Esta excerpta constitucional, establece la duración de la jornada laboral, fijando un límite máximo de hasta 8 horas diarias y, de hasta 48 horas semanales, en concordancia con el acápite 4 del artículo 427 del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, aprobado por la Ley No.3 de 1920¹, y el artículo 3 del Convenio relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y las oficinas², aprobado por la Ley No.57 de 1958³.

¹ Ley No.3 de 8 de enero de 1920, "Por la cual se aprueba el Tratado de Paz con Alemania". Publicado en la Gaceta Oficial No.3355 de 8 de mayo de 1920.

² https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C030

³ Ley No.57 de 15 de diciembre de 1958, "Por la cual se aprueban algunos instrumentos de trabajo suscrito por la Conferencia Internacional del Trabajo en diversas reuniones". Publicado en la Gaceta Oficial No.13737 de 16 de enero de 1959.

También se observa que la norma fundamental prevé la existencia de horas extraordinarias, esto es tiempo de trabajo que exceda el período de la jornada laboral⁴, el pago con recargo por las horas extraordinarias trabajadas, el derecho a descanso y a vacaciones.

III. De la Ley de Carrera Administrativa.

El Texto Único⁵ de la Ley No.9 de 1994⁶, conforma la norma común (*lex generalis*) de los servidores públicos, en lo concerniente a sus derechos y deberes, e interviene, al tenor de su artículo 5, de manera "*obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales*".

En torno a las jornadas laborales, la Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 91, numeral 5 del artículo 138, numerales 5, 8, 16 y 17 del artículo 144 y numeral 13 del 160, señala que:

*"Artículo 91. Se entiende por tiempo compensatorio el proceso de retribuir al servidor público con descanso remunerado por los periodos en que ha **permanecido laborando después de la jornada de trabajo regular** o por la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada de trabajo."*
(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 138. Los servidores públicos en general tendrán derecho a:

...
5. *Percibir compensación por jornadas extraordinarias."*
..." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 144. Los servidores públicos en general tienen los siguientes deberes y obligaciones:

...
8. *Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre que no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y no atenten contra su honra y dignidad.*

...
16. ***Trabajar tiempo extraordinario cuando su superior lo solicite**, cuando por siniestro ocurrido o riesgo inminente se encuentren en peligro la vida de las personas o la existencia misma del centro de trabajo.*

17. *Salvo instrucción superior en contrario y de acuerdo a los requisitos del cargo, **asistir o mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio en jornada extraordinaria** hasta que llegue su reemplazo o concluya la gestión bajo su responsabilidad."* (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 160. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo anterior, las siguientes conductas admiten destitución directa:

...
13. *No asistir o **no mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio en jornada extraordinaria** hasta que llegue su reemplazo o concluya la gestión*

⁴ Cfr. artículos 31 y 33 del Código de Trabajo.

⁵ Publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

⁶ Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". Publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994.

bajo su responsabilidad, salvo instrucción superior en contrario y de acuerdo a los requisitos del cargo." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 167. A los servidores públicos se les **cancelará en efectivo** el tiempo acumulado en concepto de tiempo extraordinario por **haber laborado en jornadas extraordinarias** al mes siguiente de haberse causado.

Este pago no será en ningún caso superior a lo autorizado por la ley que aprueba el Presupuesto General del Estado." (Lo resaltado es del Despacho)

Los artículos *ut supra* del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 contemplan el tiempo compensatorio como medida para retribuir al servidor público, por el tiempo trabajado fuera de la jornada laboral regular (art. 91); el derecho a recibir compensación, por las jornadas extraordinarias (art.138); y, la obligación de acatar las órdenes e instrucciones de los supervisores, trabajar tiempo extraordinario y mantenerse prestando el servicio en jornada extraordinaria, hasta que llegue el reemplazo (art. 144). En adición, manifiesta que el no mantenerse trabajando las horas extraordinarias, representa causal de despido (art. 160).

En el artículo 167 *ibídem*, se indica que los pagos correspondientes a las jornadas extraordinarias se cancelarán en efectivo en el término de un mes. Ello puede confrontarse con el artículo 295 de la vigente Ley de Presupuesto General del Estado⁷, que establece parámetros para el reconocimiento de los pagos por horarios extraordinarios, tales como la existencia de partida presupuestaria, no exceder el 25% de la jornada regular mensual y no exceder el 50% del salario regular mensual, como a continuación se expresa:

"Artículo 295. *Sobretiempo. Solo se reconocerá remuneración por sobretiempo cuando el servidor público haya sido previamente autorizado por el jefe inmediato a laborar en horarios extraordinarios. Dicho sobretiempo solo se podrá autorizar cuando exista la disponibilidad en la partida presupuestaria correspondiente y **no exceda del 25% de la jornada regular de un mes**, para casos autorizados por el superior jerárquico inmediato del servidor público. **Solo se pagará remuneración por trabajos extraordinarios efectivamente realizados hasta un monto que no exceda el 50% del sueldo regular de un mes**, en casos extraordinarios debidamente autorizados por el superior jerárquico inmediato del servidor público y la autoridad máxima de la institución. Quedan exceptuados de los límites anteriores los funcionarios del Tribunal Electoral cuando se requieran consultas populares y los funcionarios del Sector Salud, por razones de servicios médicos asistenciales requeridos. (Lo resaltado es del Despacho)*

Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de agosto de 1994, frente a acción de inconstitucionalidad, resalta la importancia de aplicar cautelosamente el "*criterio de la disponibilidad*", en el caso de ciertas profesiones, entre las que cita a la abogacía y la medicina, las cuales estando en servicio pueden alimentarse, descansar e incluso dormir, salir del lugar de trabajo, permanecer en sus hogares, mientras cumplen una jornada de 24 horas, razón por la que no debe aplicarse en forma inflexible.

"Actualmente, la jornada de trabajo en Panamá coincide con los límites máximos previstos en el artículo 31 del Código de Trabajo antes citado, pero existen muchas situaciones en que la jornada ordinaria de trabajo está constituida por límites inferiores a los previstos en dicha norma. En este sentido, es muy frecuente la jornada semanal de 40 horas en establecimientos bancarios, de seguros, algunas industrias, y otros establecimientos de servicios. Igualmente, se presentan casos especiales en los

⁷ Ley No.428 de 29 de diciembre de 2024, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024". Publicada en la Gaceta Oficial No.29940-B de 29 de diciembre de 2023.

cuales la jornada de trabajo aunque pareciera exceder el límite máximo de 8 horas diarias y 48 semanales, por el carácter especial de ciertas relaciones de trabajo, realmente no lo excede. En este sentido, es de suma importancia tener muy claro el llamado "**criterio de la disponibilidad**", el cual, de acuerdo con el artículo 33 del Código de Trabajo es todo el tiempo que el trabajador no puede utilizar libremente por estar a disponibilidad del empleador. Este criterio ha sido objeto de muchos conflictos que dieron lugar a diversas sentencias en las cuales la Corte Suprema de Justicia delimitó el concepto de disponibilidad. En dichos fallos se estableció que en el **caso de ciertos profesionales en servicios de asesoría, tales como abogados, médicos, economistas y otros, los cuales no tienen la obligación de permanecer en el lugar de trabajo y son requeridos en raras ocasiones, sería un absurdo afirmar que aquéllos se encuentran disponibles permanentemente, aunque sólo sean requeridos una vez al mes o una vez a la semana, y que cumplen una jornada de 24 horas**. Para ilustrar este punto tenemos el caso de los abogados asesores y de los médicos en disponibilidad que laboran en sus clínicas obligados a atender los pacientes que les envíe el empleador. En estos casos, la disponibilidad le permite a estos profesionales emplear tiempo para tomar sus alimentos, descansar e incluso dormir, salir de sus lugares de trabajo o permanecer en sus hogares, pero listos para resolver los casos tan pronto sean requeridos. Ello no implica que el tiempo empleado para comer, dormir, y realizar sus actividades particulares en la casa o en el trabajo, deba computarse como parte de la jornada laboral.

El Pleno de esta Corporación estima que el criterio de la disponibilidad debe ser aplicado con mucha cautela por cuanto su aplicación rigurosa puede conducir a resultados irracionales. En el caso de los **trabajadores a bordo de buques de servicio internacional y de los marinos en naves de cabotaje y de pesca**, el criterio de la disponibilidad no puede ser aplicado de manera rigurosa por cuanto **sería ilógico considerar que el empleado a bordo de dichas naves se encuentra sujeto a una disponibilidad permanente de 24 horas por el hecho de que no puede abandonar la embarcación**. Lo cierto es que a bordo de la nave, los trabajadores pueden dedicar tiempo a actividades que no forman parte de sus obligaciones laborales tales como dormir y alimentarse. La aplicación inflexible del criterio de disponibilidad al caso que ilustramos produciría resultados irracionales pues haría imposible o muy difícil la explotación económica en términos rentables de una determinada industria." (Lo resaltado es del Despacho)

Lo expuesto permite colegir, que el Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, para efecto de los funcionarios públicos, ampara la jornada máxima de trabajo fijada en la Constitución Política, consistente en 8 horas diarias, y determina que el tiempo adicional a la jornada diaria de 8 horas sea reconocido, mediante tiempo compensatorio o pago en efectivo⁸.

IV. Del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF).

El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), reorganizado por la Ley No.50 de 2006⁹, es una entidad pública, adscrita al Ministerio Público, con funciones de "*cumplir las órdenes que le impartan los agentes del Ministerio Público para realizar investigaciones criminalísticas relacionadas con el respectivo campo científico y médico-legal*", "*recolectar evidencias y buscar información técnica y/o científica relacionadas con el hecho investigado*", de conformidad con los artículos 1 y 2 ibídem.

⁸ Cfr. Decreto Ejecutivo No.433 de 18 de octubre de 2017, "Que reglamenta el tiempo compensatorio y su mecanismo de pago". Publicado en la Gaceta Oficial No.28389-B de 18 de octubre de 2017.

⁹ Ley No.50 de 13 de diciembre de 2006, "Que reorganiza al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses". Publicada en la Gaceta Oficial No.25692 de 15 de diciembre de 2006.

Esta institución cuenta con una Junta Directiva y un Director, en los términos expuestos en los artículos 3, 4 y 5 de la anotada Ley No.50 de 2006. Las funciones del Director se encuentran especificadas en el artículo 7 de dicha norma jurídica, que se lee así:

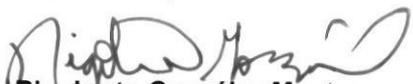
"Artículo 7. El Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses velará por el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 2 de la presente Ley, y tendrá las siguientes funciones:

1. Planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las actividades del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
- ...
4. Coordinar y aprobar la **elaboración de los turnos de atención** en los distintos servicios del Instituto.
- ...
6. Dirigir y coordinar la **administración de recursos humanos**, de infraestructura, técnica, académica, económica y financiera del Instituto.
7. Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de los **horarios de trabajo** del personal del Instituto.
- ...
10. Velar por el **cumplimiento de las normas sobre el manejo del personal**, en cuanto a los concursos de ingreso, a los traslados, a las destituciones y a la aplicación de sanciones disciplinarias. ..." (Lo resaltado es del Despacho)

El texto transcrito *ut supra*, destaca la función del Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF) respecto a la planificación y organización de la entidad (numeral 1), mientras que en diferentes numerales reitera su función de dirigir lo pertinente en cuanto al manejo de personal, especificando los turnos de trabajo (numeral 7), lo cual ha de entenderse que incluye a los peritos y asistentes de peritos.

De esta manera se reitera que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-115-24