



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 14 de diciembre de 2020  
C-148-20

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

**Ref.: Reconocimiento del Bono por Antigüedad a funcionarios transferidos y trasladados al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.**

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-485-2020 de 9 de noviembre de 2020, recibida en este Despacho en igual fecha, mediante la cual nos consulta sobre aspectos relacionados al reconocimiento a ciertos funcionarios, del bono de antigüedad establecido mediante Resolución JD-03-15 de 25 de marzo de 2015.

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

“¿Debe reconocérsele el bono por antigüedad a los funcionarios transferidos mediante Ley No. 69 de 2007, ‘¿Por la cual se 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’, desde el momento en que la ley los reconoce formalmente como funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses? (sic)”

“¿Debe reconocérsele el Bono por Antigüedad a los funcionarios trasladados del Ministerio Público, desde el momento de su inicio en el cargo como funcionario del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses?”

En relación con sus interrogantes, esta Procuraduría es del criterio que todos los servidores públicos del IMELCF tienen derecho a una bonificación por antigüedad, que deberá ser calculada a partir del 30 de abril de 2015, fecha en que fue publicada en Gaceta Oficial, la Resolución N°. JD-03-15 de 2015<sup>1</sup>, que reconoce éste derecho y que no cuenta con efectos retroactivos.

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial N°.27771 de 30 de abril de 2015.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

### **Consideraciones Previas**

Primeramente, consideramos oportuno definir el concepto de “**derecho adquirido**”; es este sentido el Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española<sup>2</sup> define el derecho adquirido como aquel: “*Derecho 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...”<sup>3</sup>

Por su parte, este Despacho ha señalado en ocasiones anteriores<sup>4</sup> 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”<sup>5</sup>. 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**

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)

---

<sup>2</sup> <https://dpej.rae.es/lema/derecho-adquirido>.

<sup>3</sup> ROVERE, Roberto, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo VIII, Dere-Diva, página 285.

<sup>4</sup> Cfr. Nota C-009-18 de 6 de febrero de 2018, dirigida al Gerente General de la Caja de Ahorros.

<sup>5</sup> OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1978. P.230.

Se advierte así con meridiana claridad sobre el particular, que los principios fundamentales de Derecho 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; 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.

Resulta oportuno señalar que el “*bono de antigüedad*”, es una *compensación, premio o recompensa, de agradecimiento opcional, que el empleador le reconoce al trabajador por su entrega a la empresa y sentido de pertenencia*, así como a cualidades del trabajador o algún esfuerzo en contribuir al mejoramiento corporativo empresarial, de igual forma, la empresa le otorga estos bonos a los trabajadores por metas alcanzadas, no obstante, puede ser eliminado en cualquier momento<sup>6</sup>”

La Resolución de Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses N°. JD-03-15 de 25 de marzo de 2015, “Que reconoce a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF) el derecho a una Bonificación por Antigüedad”, surge en los siguientes términos:

#### “RESUELVE:

**PRIMERO:** Reconocer a los funcionarios del Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses que se retiren mediante renuncia, jubilación o reducción de fuerza, exceptuando los que se destituyan con causa justificada, el derecho a la Bonificación por Antigüedad, establecida en el Acuerdo N° 159 de 2014, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y en la Resolución N° 12 de 2014, emitida por la Procuraduría General de la Nación.

**SEGUNDO:** El cálculo de la Bonificación por Antigüedad se hará de la siguiente manera:

1. Cuatro (4) meses de sueldo al completar diez (10) años de servicio.
2. Seis (6) meses de sueldo al completar quince (15) años de servicio.
3. Ocho meses de sueldo al completar veinte (20) años de servicio.
4. Diez meses de sueldo a partir de los veinticinco (25) años de servicio.

**TERCERO:** Tendrán derecho a la Bonificación por Antigüedad tanto los servidores públicos de la Carrera del Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como los que en el ejercicio de sus funciones **hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos.**

...

**QUINTO:** La presente resolución empezará a regir a partir de su promulgación”

---

<sup>6</sup> Sentencia de 18 de noviembre de 2019, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

De lo anterior, se desprenden los siguientes aspectos:

1. La bonificación por antigüedad es reconocida a los servidores públicos del IMELCF que se retiren mediante renuncia, jubilación o reducción de fuerza;
2. Tendrán derecho a la bonificación por antigüedad, los que hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos.
3. La resolución que reconoce este derecho empezó a regir a partir de su promulgación

Cabe destacar que, el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, establece que las resoluciones, entre otros, sólo serán aplicables desde su promulgación en Gaceta Oficial. Veamos:

**“Artículo 46.** Los decretos, **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)

Del mismo modo y sobre la base de las observaciones anteriores, este Despacho considera que este instrumento legal (*Resolución N°.JD-03-15 de 2015*) no es de carácter retroactivo, fundamentándonos en lo normado en el artículo 46 de nuestra Constitución Política, que a su letra dice:

**“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; situación que no se configura en el presente caso, pues se trata de un instrumento legal 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.

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

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

De igual forma, este Despacho en ocasiones anteriores<sup>7</sup>, citó la duodécima edición de la obra "Introducción al Derecho" del tratadista colombiano Marco G. Monroy Cabra (págs. 382- 384), en la cual se desprende que: *"La retroactividad de la ley consiste en la prolongación de la aplicación de la ley a una fecha anterior a la de su entrada en vigor..."*

Valga resaltar que sobre este punto, nuestra Máxima Corporación de Justicia ha señalado que para que la ley adquiera 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 la 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 Interés social, tal cual lo ordena la Constitución 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.

...

---

<sup>7</sup> Nota C-092-16 de 6 de septiembre de 2016.

... 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 dichos efectos en el presente proceso...” (Lo subrayado es nuestro)

Es por lo anteriormente expuesto que este Despacho concluye, que todos los servidores públicos del IMELCF tienen derecho a una bonificación por antigüedad, que deberá ser calculada a partir del 30 de abril de 2015, fecha en que fue publicada en Gaceta Oficial, la Resolución N°. JD-03-15 de 2015, que reconoce éste derecho y que no cuenta con efectos retroactivos.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc