



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de marzo de 2026
Nota C-048-26

Señor Director General:

Ref.: Reconocimiento de sobresueldo a laboratoristas clínicos, en concepto de profesión de alto riesgo, a servidores de IMELCF.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su Oficio No. 208-IMELCF-DG-2026 de 18 de marzo de 2026, mediante la cual nos consulta lo siguiente:

“¿Debe el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, reconocer el sobresueldo del (sic) cuarenta balboas (B/.40.00), en concepto de alto riesgo, conforme lo dispuesto en la resolución Administrativa No. 893 de 9 de diciembre de 2021, dictada por el Ministerio de Salud ‘Que otorga a los profesionales de laboratorio (CONALAC), el sobresueldo de B/. 40.00 (cuarenta balboas) en concepto de alto riesgo’, a los servidores públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses que ejercen funciones periciales en el Laboratorio Clínico Forense?”

En atención a lo anterior, esta Procuraduría emite su criterio jurídico en los siguientes términos. Veamos:

I. Del Principio de legalidad.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*Art. 18 Constitucional y Art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), constituye 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.

Magister
ABDIEL RENTERIA RAMOS
Director General del
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Ciudad.

El reconocido...

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad, señalando lo siguiente: *“...Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados¹”*

II. De los Laboratoristas Clínicos.

A través de la Ley No.74 de 19 de septiembre de 1978², se reglamentó en el territorio nacional, la profesión de laboratorista clínico, señalando que se considera laboratorista profesional a toda persona que compruebe ante la Junta Técnica de Laboratorio Clínicos, poseer conocimientos adecuados para aplicar los principios de las ciencias biológicas, físicas y químicas, en los laboratorios clínicos y privados, destinados a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud³, reconociendo que es una profesión de alto riesgo. Veamos:

“Artículo 15. Los superiores jerárquicos de las Instituciones del Estado o privadas, lo mismo que las autoridades correspondientes del Ministerio de Salud tomarán las medidas pertinentes necesarias para salvaguardar la salud y seguridad del laboratorista clínico en sus horas laborables, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales de medida de seguridad. Reconocerse legalmente como peligrosa y riesgosa la profesión de Laboratorista Clínico” (Lo destacado es nuestro).

Así pues, queda claro que por la naturaleza de sus funciones, la profesión de laboratorista clínico, es considerada como peligrosa y riesgosa, indistintamente que ejerzan la profesión en instituciones del Estado o en empresa privada.

En virtud de lo anterior, y mediante la adenda complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y la Comisión de alto nivel, conformada por el Ministerio de *Salud...*

¹ Sentencia de 10 de julio de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

² Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 18,680 del lunes 9 de octubre de 1978.

³Cfr. artículo 1 ibídem

Salud y la Caja de Seguro Social, estableció lo siguiente:

“Décimo Primero: Se establecerá, a partir de enero de 2016, una comisión compuesta por el Ministerio de Salud como ente rector, La Caja de Seguro Social, y los gremios profesionales bajo firmantes, a fin de definir las áreas de alto riesgo.

Se acuerda con la primera quincena de enero de 2017, otorgar a los profesionales de laboratorios (CONALAC) y farmacia (AFASE-CONALFARM), la remuneración de B/. 40.00 (cuarenta balboas) en concepto de alto riesgo” (La negrita es nuestra).

Dos (2) son los aspectos fundamentales, que se desprenden del artículo anterior:

1. Que la Comisión propuesta por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, ANEP, CONAGREPROTSA, CONLAC, AFASE, y CONALFARM, son los encargos de definir las áreas de alto riesgo.
2. El derecho a un sobresueldo de cuarenta (B/.40.00), en concepto de alto riesgo a todos los profesionales de laboratorios y farmacia.

De ahí, queda claro que la Comisión propuesta por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, ANEP, CONAGREPROTSA, CONLAC, AFASE, y CONALFARM, no solo se encargaron de definir las áreas de alto riesgo, sino que también, establecen un sobresueldo adicional de cuarenta balboas, indistintamente que dichos profesionales laboren en el sector público o privado, motivo por el cual el Ministerio de Salud, como rector de la salud de la población panameña, aprobó mediante la Resolución Administrativa No.893 de 9 de diciembre de 2021⁴, lo acordado en la Adenda complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM representando a los profesionales de la salud al servicio del Estado y el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, en el sentido de reconocer el pago de cuarenta (B/.40.00), balboas a los profesionales de laboratorio, a partir de la primera quincena del año 2017⁵.

III. De los Profesionales de laboratorio que trabajan en Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Sobre el particular, es importante señalar que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, es una entidad pública, adscrita al Ministerio Público, quien se encarga de brindar asesoría técnica y jurídica a la administración de justicia en lo concerniente al análisis, evaluación, investigación y la descripción científica o médico – científica, de los hallazgos y las evidencias médico-legales⁶.

En ese sentido, la Ley No.50 de 13 de diciembre de 2006⁷ “*Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses*”, establece en su artículo 24 entre otras cosas que: “...en el...

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 29478-A del 16 de febrero de 2022.

⁵ Cfr. artículo 1 y 2 de la Resolución Administrativa No. 893 de 9 de diciembre de 2021.

⁶ Cfr. Artículo 1 de la Ley No. 50 de 13 de diciembre de 2006 “*Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses*”.

⁷ Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 25692 del 15 de diciembre de 2006.

el régimen salarial de los médicos forenses y de los demás profesionales del Instituto, se deberá contemplar el pago de un sobresueldo equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario básico en cada categoría, por la dedicación exclusiva y a tiempo completo como funcionario del Ministerio Público”, y además señala que: “En el caso de los médicos, se deberá contemplar los demás beneficios salariales de los médicos del sector salud”.

Quedando claro de esta manera que, el Instituto de Medicina Legal, garantizará que en el caso de los médicos que laboran en dicha institución, cuenten con todos los beneficios salariales otorgados a los médicos del sector salud.

En ese orden de ideas, la citada Ley No.50 de 13 de diciembre de 2006, estableció que la Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, tendrá las siguientes facultades:

“Artículo 5. Son funciones de la Junta Directiva:

...

2. *Aprobar las políticas, las estrategias, y los planes del instituto, presentados por el Director General.*

...

4. *Establecer y reglamentar el régimen administrativo y de carrera, de conformidad con la legislación vigente.*

...”

En concordancia con anterior, el artículo 20 del reglamento interno del Instituto de Medicina Legal, adoptado mediante la Resolución No.2 de 5 de septiembre de 2007, señaló que la Junta Directiva, dictará y reformará, por medio de resoluciones, los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y aprobará el escalafón de los peritos idóneos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses; tal como sucedió en la Resolución No. 13 de 26 de noviembre de 2008 “Que adopta el régimen salarial de los médicos forenses y demás profesionales especializados de Medicina Legal y Criminalísticas del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”.

“Artículo 6. Adoptar e implementar la escala única Salarial que rige para los Profesionales y Técnicos de la Salud establecida mediante Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, entre el Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y CONAGREPROTSA”

Del artículo transcrito, se desprende que en aquel entonces, la Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en uso de sus facultades legales, adoptó el régimen salarial de los médicos forenses y demás profesionales especializados de dicha institución, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de 8 de septiembre de 2006, entre el Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y CONAGREPROTSA.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría es del criterio jurídico que la Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cuenta con una competencia especial y privativa otorgada por ley, para decidir respecto al otorgamiento y reconocimiento del sobresueldo de cuarenta balboas (B/.40.00), en concepto de alto riesgo a los profesionales de laboratorio, en atención a lo pactado en la Adenda complementaria a los Acuerdos 2015 entre ANEP, CONAGREPROTSA, CONALAC, AFASE, CONALFARM representando a los profesionales...

profesionales de la salud al servicio del Estado y Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.

En ese sentido, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales*", las actuaciones de la Procuraduría de la Administración **se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo** las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, **las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.**

De esta manera damos 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.



JOSÉ ALBERTO ÁLVAREZ VALDÉS
Procurador de la Administración, Encargado



JAAV/ca
Exp. C-043-26