



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de abril de 2020.
C-052-20

Doctor
José Vicente Pachar Lucío
Director General
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Ciudad.

Ref.: Suspensión de términos-Vacaciones- Estado de emergencia nacional.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota IMELCF-DG-205-2020, fechada 16 de abril de 2020, recibida el día 17 del mismo mes y año, por la cual nos consulta:

“1. ¿Si el Órgano Judicial a través Acuerdo No. 158 del 19 de marzo de 2020, decretó la suspensión de términos y labores en algunos Tribunales y despachos administrativos; debe en consecuencia de ello el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, aplicar como acción de personal la medida de enviar de vacaciones a los funcionarios que no están laborando y que tengan vacaciones acumuladas?”

“2. ¿Si el Acuerdo No. 158 del 19 de marzo de 2020, proferido por la Corte Suprema de Justicia suspende las acciones de personal tomadas por la Secretaría de Recursos Humanos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses?”.

Con relación a su primera interrogante, es la opinión de este Despacho que en atención a lo dispuesto en artículo 24 de la referida Ley 50 de 2006 y el artículo 45 del Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en concordancia con el artículo 29 de la Ley No.1 de 2009, el artículo 267 del Código Judicial; el artículo 37 y el segundo párrafo del artículo 202 de la Ley 38 de 2000, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses podrá adoptar como guía o modelo de acción de personal aplicable a los *funcionarios administrativos cuyos servicios no sean requeridos* mientras se mantenga el toque de queda general de 24 horas por la pandemia del COVID-19 (salvo en caso de necesidad del servicio); *la medida acogida por la Procuraduría de la Administración mediante la Resolución No.PA/DS-095-2020* (de 20 de marzo de 2020) para esa rama del Ministerio Público, lo que implícitamente conlleva, la implementación de tres modalidades de prestación de servicios a nivel de la institución: 1) El trabajo remoto, a jornada completa, brindado de manera virtual o electrónica; 2) El trabajo

a disponibilidad¹ y el trabajo presencial. Asimismo implica la suspensión de labores en las unidades operativas y oficinas administrativas cuyos servicios no sean requeridos y exhortar a todos los funcionarios de dicha entidad que en la coyuntura actual no estén laborando, a cumplir con las medidas sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud, de aislamiento social y permanecer en sus casas; *en concordancia con el criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia para el Órgano Judicial, mediante el Acuerdo N.º 158 de 19 de marzo de 2020.*

En cuanto a su segunda interrogante opinamos que de conformidad con el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, los actos y actuaciones adoptados por el IMELCF, por conducto de la Dirección Institucional de Recursos Humanos, por los cuales se conceden vacaciones a aquellos funcionarios en situación de vulnerabilidad o cuyos servicios no son requeridos en esta coyuntura, están amparados por el principio de presunción de legalidad, por lo que tienen fuerza obligatoria inmediata y deben aplicarse, a menos que sus efectos sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

A continuación, procedemos a externar las consideraciones y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión:

Iniciamos nuestro análisis partiendo de la premisa establecida en el artículo 201 de la Constitución Política, que en su parte medular señala lo siguiente:

“**Artículo 201.** La administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida.
(...)”

Al Ministerio Público, como institución integrante del Sistema de Administración de Justicia, le corresponde aplicar el principio constitucional de justicia gratuita, expedita e ininterrumpida, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 constitucional, antes citado; sin embargo, ante la Pandemia por el COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud, igualmente debe coadyuvar con las medidas preventivas comunicadas por las autoridades sanitarias, dirigidas a la preservación del derecho a la salud.

Ante el llamado de dichas autoridades a mantener las políticas de aislamiento social total y la limitación de la movilidad de las personas para contrarrestar los contagios, se hace preciso que las autoridades administrativas competentes, a lo interno del Ministerio Público, adopten las medidas pertinentes para mitigar el riesgo de contagio en la realización de sus funciones, a través de las modalidades de trabajo a disponibilidad, labores alternas, trabajo remoto,

¹ Definido por el parágrafo del artículo 9 del Decreto Ejecutivo 378 de 17 de marzo de 2020 “Que establece medidas para evitar contagio del COVID-19 en la Administración Pública” como: “(...) la modalidad laboral por medio de la cual el servidor público sin permanecer físicamente en su puesto de trabajo, estará a disposición de la institución. Esta modalidad se realizará durante la jornada regular de trabajo y, por lo tanto, estará sujeta a salario y a todos los derechos contenidos en la legislación vigente. El trabajo a disponibilidad será aplicado exclusivamente durante la vigencia de este Decreto Ejecutivo.

medidas que han de ser dispuestas de conformidad con las funciones que cada unidad operativa realiza.

Al tenor del artículo 1 de la Ley 50 de 13 de diciembre de 2006, “Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, éste es una entidad pública, **adscrita al Ministerio Público**, cuya misión fundamental es brindar asesoría científica y técnica a la administración de justicia en lo concerniente al análisis, a la evaluación, investigación y a la descripción científica o médico científica de los hallazgos y las evidencias médico-legales.

De acuerdo con el artículo 6 ibídem, forman parte del IMELCF, los médicos forenses, los profesionales especializados, los técnicos, los auxiliares y el personal de apoyo necesario.

En cuanto al régimen de personal aplicable a estos profesionales y técnicos, incluyendo a los médicos forenses, el artículo 24 de la referida Ley 50 de 2006 dispone 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.

(...)” (Negrita y cursiva del Despacho).

Como es posible advertir, de conformidad con el citado artículo 24 de la Ley 50 de 2006, el régimen de carrera de los servidores públicos adscritos al IMELCF, incluidos los médicos forenses, **seguirá los lineamientos definidos en el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y demás normas aplicables a los servidores del Ministerio Público.**

En lo concerniente a la jornada laboral y horarios, el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, adoptado mediante Resolución N.º2 de 2007, dispone en su artículo 45 lo siguiente:

“Artículo 45. Jornadas y Horarios. El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses funcionará las veinticuatro (24) horas del día, para lo cual se establecerán los horarios especiales y los turnos.

El Director General determinará los horarios, los turnos y aquellos servicios que puedan ser prestados las veinticuatro (24) horas.

El personal administrativo estará sujeto a los días y horas de despacho de las agencias del Ministerio Público, salvo que la necesidad del servicio requiera que despachen en cualquier día y a cualquier hora.”
(Resaltado del Despacho)

Sobre el particular, el artículo 29 de la Ley No.1 de 6 de enero de 2009 “Por la cual se instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial” establece lo siguiente:

“Artículo 29: Jornada de trabajo: La jornada ordinaria de trabajo se desarrollará de conformidad con lo establecido en el Código Judicial.

El horario de labores para la Procuraduría General de la Nación será establecido mediante acto administrativo expedido por la Procuradora o Procurador General de la Nación y para la Procuraduría de la Administración el horario será establecido mediante acto administrativo expedido por el Procurador o Procuradora de la Administración.” (Resaltado del Despacho).

En concordancia, los artículos 87 y 267 del Código Judicial, señalan:

“Artículo 87. También corresponde al Pleno:

(...)

8. Decretar el cierre de despachos judiciales fuera de lo previsto en el artículo 267;

(....).”

“Artículo 267. Todos los días hábiles habrá despacho en las oficinas judiciales durante una jornada regular de ocho horas diarias, excepto los sábados, días feriados y de fiesta nacional. **El horario de labores será estipulado mediante acto administrativo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para el Órgano Judicial y el Procurador General de la Nación para el Ministerio Público.** Hasta que la Ley de Presupuesto General del Estado disponga, en cuanto a los ajustes salariales que compensen el aumento de la jornada de trabajo señalada, se mantendrá la jornada vigente.” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de acuerdo con el artículo 45 del Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el IMELCF deberá funcionar las 24 horas del día, **de acuerdo con los horarios especiales y turnos que determine su Director General** (para aquellos servicios que deban ser prestados las 24/7) **o de acuerdo con los días y horas de despacho de las agencias del Ministerio Público** (tratándose de servicios que por su naturaleza no se requieran 24/7, salvo en caso de necesidad del servicio).

También es claro que en este último supuesto (servicios que no se requieran 24/7) el IMELCF, por ser una dependencia adscrita al Ministerio Público, auxiliar del sistema de justicia, **debe adecuarse a la jornada ordinaria de trabajo (horario de labores) estipulada para el Ministerio Público por el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, en concordancia con la establecida para el Órgano Judicial mediante acto administrativo proferido por la Corte Suprema de Justicia;** por ser ésta última la que a su vez deben adoptar ambas ramas del Ministerio Público, conforme lo dispone el artículo 29 de la Ley N.º1 de 2009, en concordancia con el artículo 267 del Código Judicial.

A través del “Comunicado” de 19 de marzo de 2020, publicado en la página web del Órgano Judicial, se hizo del conocimiento público que, mediante Acuerdo N.º158 de 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia decidió mantener la suspensión de los términos judiciales; tomó medidas adicionales para los despachos judiciales y administrativos a nivel nacional, y dictó otras disposiciones, toda vez que en estos momentos el país se encuentra en una emergencia sanitaria a raíz de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, provocada por el Coronavirus identificado como COVID-19.

En el sentido anotado, el citado Acuerdo N.º158 de 19 de marzo de 2020 dispone, entre otras medidas:

“(…)

SEGUNDO: Mantener la suspensión de los términos judiciales, desde el lunes 16 de marzo hasta el jueves 9 de abril de 2020, inclusive.

TERCERO: Ordenar la suspensión de labores en los despachos judiciales y administrativos, a partir del día lunes 13 de marzo de 2020 y hasta el jueves 9 de abril de 2020, inclusive.

CUARTO: Para no interrumpir el servicio de administración de justicia, quedan exceptuados:

- 1) Las Oficinas judiciales, Magistrados y Jueces del Sistema Penal Acusatorio, que continuarán rigiéndose bajo los artículos 2 (segundo párrafo), 127, 142, 143, 144, 145, 146, 147 y 148 del Código Procesal Penal.
 - 2) Los despachos judiciales que deban conocer de las acciones de Hábeas Corpus y Amparos de Garantías Constitucionales, en primera y segunda instancia.
- (…)
- 3) Las jurisdicciones de Niñez y Adolescencia, Penal de Adolescentes, y de Familia, que implementarán las medidas necesarias para no suspender la atención en causas como: Restitución Internacional de Menores, Protección, Menores de Edad en conflicto con la Ley penal o cualesquiera otras medidas urgentes que requieran su intervención, manteniendo aquellas medidas establecidas por el Acuerdo N.º146 de 13 de marzo 2020, modificado por el Acuerdo N.º147 de 16 de marzo de 2020, sobre la suspensión de las audiencias. Los secretarios de estas jurisdicciones deberán colocar en un lugar visible de la secretaría y desde el exterior del despacho, un número de teléfono al cual se pueda llamar al personal de secretaría para que reciba la documentación, y pueda darse el trámite correspondiente; así como, un correo electrónico donde se puedan absolver consultas.
 - 4) El Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial y los Tribunales Superiores en los otros Distritos Judiciales del país, deberán coordinar con los jueces penales en liquidación y la Policía Nacional, que durante el período de suspensión de labores antes señalado, las personas que sean aprehendidas y se les haya ordenado su conducción o detención preventiva, sean atendidos de manera expedita.

QUINTO: La Secretaría Administrativa, la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, la Dirección de Seguridad, la Dirección de Informática, la Dirección de Servicios Generales, la Dirección de Abastecimiento y Almacén, y toda aquella Dirección, Departamento, Unidad o Programa, cuyo servicio sea necesario para dar apoyo a los despachos judiciales que se mantengan laborando, deberán implementar un plan de trabajo a fin de que no se suspenda o interrumpa dicho apoyo, que implique la participación del menor número de servidores posible.

(...)

OCTAVO: Exhortar a todos los funcionarios judiciales y administrativos que no vayan a prestar servicios por razón de este Acuerdo, conminarlos a que cumplan con las medidas sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud, de asilamiento social y permanecer en sus casas.” (Resaltado del Despacho)

Asimismo, mediante Acuerdo N.º159 de 6 de abril de 2020, la Corte Suprema de Justicia prorrogó el término del 11 al 30 de abril de 2020, inclusive, indicándose que sólo se atenderán aquellas situaciones excepcionales urgentes.

En concordancia, el Procurador General de la Nación, atendiendo a la suspensión de los términos judiciales a nivel nacional decretada por el Órgano Judicial, mediante “Comunicado” publicado en la página web institucional el 17 de marzo de 2020, hizo de conocimiento público que esta medida lleva a su vez a la suspensión de los plazos de investigación definidos por los jueces y magistrados. Igualmente se señala que la suspensión de los términos judiciales involucra que las investigaciones que se encuentren en períodos de prórroga y que cuenten con un plazo establecido por los tribunales respectivos. Asimismo, expresa que se exceptúan de esta medida los casos nuevos en los que haya situación de flagrancia, ya que corresponde adelantar las diligencias y llevar a los implicados ante los jueces. No obstante, una lectura atenta de dicha comunicación oficial permite constatar que la misma nada dice con relación a la situación de aquellos funcionarios cuyos servicios no sean requeridos en la coyuntura actual (toque de queda en todo el territorio nacional, durante las 24 horas del día, el cual se mantendrá vigente mientras dure la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, conforme lo prevé el Decreto Ejecutivo N.º507 de 24 de marzo de 2020 y demás disposiciones concordantes).

Por su parte, la Procuraduría de la Administración, mediante la Resolución N.º PA/DS-095-2020 de 20 de marzo de 2020 “Por la cual se adoptan otras Medidas de Prevención Sanitarias para la mitigación de la enfermedad coronavirus (COVID-19)”, como quedó prorrogada por la Resolución No.PA/DS-96-2020 de 07 de abril de 2020, a su vez modificada por la Resolución N.º PA/DS-097-2020 de 17 de abril de 2020, entre otras medidas dispuso la suspensión de atenciones presenciales en los Centros de Mediación Comunitaria a nivel nacional, la provisión de servicios de manera virtual o electrónica por las Secretarías Provinciales; la suspensión de términos en las investigaciones administrativas llevadas a cabo por la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, la Secretaría de Asuntos Municipales y Secretarías Provinciales, desde el sábado 11 al jueves 30 de abril de 2020, así como la

suspensión de términos del resto de las investigaciones disciplinarias que se lleven a cabo, iniciadas antes del 20 de marzo de 2020.

También se previó que todo hecho o asunto que haya surgido con posterioridad al 20 de marzo de 2020 y que amerite el inicio de una investigación, se ordenará la apertura de la misma bajo el procedimiento telemático de acuerdo a la Ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 15 de abril de 2020, mismo que fue adoptado por dicha institución a través de Resolución. Esto conlleva la implementación de tres modalidades de prestación de servicios a nivel de la institución: 1) El trabajo remoto, a jornada completa, brindado de manera virtual o electrónica; 2) El trabajo a disponibilidad² y el trabajo presencial.

Del mismo modo, se establece que toda aquella Dirección o Departamento cuyo servicio sea necesario para dar apoyo al resto de las unidades, que se mantengan laborando de manera virtual, deberá implementar un plan de trabajo a fin de que no se suspenda o interrumpa dicho apoyo, que implique la participación del menor número de servidores posible.

En lo que se refiere de modo específico a aquellos servidores cuyos servicios no son requeridos mientras se mantenga el estado de emergencia nacional, el artículo QUINTO de la Resolución No.PA/DS-96-2020 de 07 de abril de 2020, dispone lo siguiente:

“QUINTO: En concordancia con lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia mediante Acuerdo No. 159 de 19 de 6 de abril de 2020, se prorroga la suspensión de labores en el resto de las Secretarías y Oficinas Administrativas de la Procuraduría de la Administración, lo cual incluye también al Centro de Investigación y Capacitación desde el sábado 11 al jueves 30 de abril de 2020.” (Resaltado del Despacho).

“SÉPTIMO: Se exhorta a todos los servidores de esta Procuraduría, que no estén prestando sus servicios en razón de esa Resolución, que cumplan con las medidas sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud de aislamiento social y permanecer en sus casas.” (Resaltado del Despacho).

El estándar adoptado por la Corte Suprema de Justicia para el Órgano Judicial, consiste en exhortar a todos los funcionarios judiciales y administrativos que no vayan a prestar servicios por razón del Acuerdo, a cumplir con las medidas sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud, de aislamiento social y permanecer en sus casas; criterio éste que a su vez fue adoptado por la Procuraduría de la Administración mediante la Resolución N.º PA/DS-095-2020 como quedó prorrogada por la Resolución No.PA/DS-96-2020, a su vez modificada por la Resolución N.ºPA/DS-097-2020.

² Definido por el parágrafo del artículo 9 del Decreto Ejecutivo 378 de 17 de marzo de 2020 “Que establece medidas para evitar contagio del COVID-19 en la Administración Pública” como: “(...) la modalidad laboral por medio de la cual el servidor público sin permanecer físicamente en su puesto de trabajo, estará a disposición de la institución. Esta modalidad se realizará durante la jornada regular de trabajo y, por lo tanto, estará sujeta a salario y a todos los derechos contenidos en la legislación vigente. El trabajo a disponibilidad será aplicado exclusivamente durante la vigencia de este Decreto Ejecutivo.

Vale destacar, sin embargo, que la implementación de esta medida exige que la autoridad administrativa competente para establecer las jornadas laborales y horarios de la institución, la adopte a través de una Resolución que le sirva de fundamento. De lo contrario, si dicho acto administrativo de efecto general no ha sido adoptado y el funcionario presenta alguna vulnerabilidad que amerita no concurrir a su lugar de trabajo o sus servicios no son requeridos, tendría que acogerse a vacaciones para justificar sus ausencias durante ese periodo. En estos casos, es decir, tratándose de servidores públicos que por tales motivos se acogieron a vacaciones y luego es adoptada la Resolución que dispone el cierre de oficinas, debe entenderse que automáticamente, al entrar esta en vigencia la misma, sus vacaciones quedaron suspendidas.

Dicho parámetro, en la opinión de este Despacho, es el que debe acoger mediante acto administrativo el IMELCF, para aquellos funcionarios que en la coyuntura actual no están laborando, en atención a lo dispuesto en el artículo 24 de la referida Ley 50 de 2006, el artículo 45 del Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses; el artículo 29 de la Ley No.1 de 2009; numeral 8 del artículo 8 y artículo 267 del Código Judicial y el segundo párrafo del artículo 202 de la Ley 38 de 2000; con lo que doy respuesta a su primera interrogante.

También es preciso anotar que en el supuesto de que previo a la adopción de la medida del cierre de despachos mediante resolución, hubo servidores públicos que se tuvieron que acoger a vacaciones, tal como le indicamos anteriormente mediante la nota C-076-19, si el Ministerio Público requiriese de un perito del IMELCF, para practicar diligencias científicas técnicas, tomas de fotografías, filmación, grabación y otras diligencias, con la finalidad de iniciar una investigación, y el perito que es requerido se encuentra de vacaciones, el artículo 52 de la ley 1 de 6 de enero de 2009, prevé que en ese supuesto, otros compañeros de oficio pueden desempeñar la función. En cambio, si el perito ha actuado previamente en un proceso penal, y posteriormente en la fase del juicio oral su presencia es indispensable, pero en el momento en que es citado se encuentra de vacaciones, en este caso le corresponderá al Tribunal de la causa tomar en cuenta esta circunstancia y decidir si reprograma la diligencia o insistir en la comparecencia del perito, utilizando el mecanismo contemplado en la Ley procesal.

Por último, en cuanto a si el Acuerdo No. 158 del 19 de marzo de 2020, proferido por la Corte Suprema de Justicia, suspende las acciones de personal tomadas por la Secretaría de Recursos Humanos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, debemos aclarar que la Corte Suprema de Justicia no es el representante legal ni la autoridad nominadora del IMELCF, por lo que no sería jurídicamente viable interpretar que sus actos administrativos resulten de aplicación directa a los funcionarios del IMELCF o puedan afectar los actos administrativos dictados en ejercicio de sus atribuciones legales por el Director General de esta dependencia del Ministerio Público u otras autoridades administrativas de dicha entidad, facultadas para ello por la Ley o en virtud de delegación de funciones.

Además, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, dichas acciones de personal están amparadas por el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, por lo que tienen

fuerza obligatoria inmediata y deberán aplicarse, a menos que sus efectos sean suspendidos, no se declaren (mediante resolución judicial) contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

El artículo 46 de la Ley 38 de 2000 dispone lo siguiente:

“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.**
(...)” (Resaltado del Despacho).

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc

