



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de octubre de 2021
C-180-21

Licenciado
Iván X. Eskildsen A.
Administrador General de la
Autoridad de Turismo de Panamá
Ciudad.

Ref.: Forma de resarcir los pagos realizados a un funcionario público fallecido

Señor Administrador General:

Por este medio damos respuesta a su nota 112-AL-276-2021 de 26 de agosto de 2021, recibida en este Despacho el 1 de septiembre del corriente, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“1.- Interpretación que le merezca a su despacho el artículo 91 del Reglamento Interno, que concede un mes de salario al beneficiario de la persona fallecida. Pareciera que este pago no se rige por la Ley No. 10 de 1998, ya que se condiciona a que exista un beneficiario previamente designado. El mismo artículo en comento, señala que “otras prestaciones” se regirán por la Ley No. 10 de 1998.

2.- Con independencia del criterio que le merezca la consulta anterior, ¿puede la Autoridad de Turismo, en uno u otro caso, retener el pago del mes de salario señalado en el artículo 91 del Reglamento Interno, para resarcir parte de la deuda que la servidora pública fallecida mantiene con la Institución? O ¿debemos proceder a la entrega de ese mes de salario al beneficiario designado, aún (**sic**) cuando exista una suma por cobrar por salarios recibidos sin haberlos trabajado, como consecuencia de normas dictadas para enfrentar la pandemia del COVID-19.”

Sobre lo consultado, este Despacho concuerda con el criterio de la institución en cuanto a que el beneficio al que se refiere el artículo 91 del Reglamento Interno, no se rige por la Ley N° 10 de 1998, sin embargo, debe ser entregado al beneficiario de la servidora pública fallecida o a quienes se constituyan en sus herederos, sin que exista la posibilidad de aplicar descuento alguno por el tiempo que ha dejado de laborar la funcionaria.

Dicha opinión tiene como fundamento las siguientes consideraciones:

I. Aspectos Preliminares

Previo al análisis jurídico sobre la situación que nos plantea en su consulta, consideramos pertinente referirnos brevemente al concepto de servidor público; cómo se adquiere dicha condición; en qué consiste la remuneración por sus servicios; y, los tipos de licencia establecidos en la legislación vigente.

1. Condición de Servidor Público

El artículo 299 de la Constitución Política de la República de Panamá, indica de manera general, quiénes deben ser considerados servidores públicos, de la siguiente manera:

“**ARTICULO 299.** Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.”

Posteriormente, el artículo 302 se refiere a los deberes y derechos de los servidores públicos, así:

“**ARTICULO 302.** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.” (Subraya y resalta el Despacho)

El artículo 771 del Código Administrativo establece la prohibición de que se ejerza un cargo público sin antes tomar posesión del mismo:

“**771.** Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir los deberes que le incumban. Esto se llama posesión del empleo o bien, tomar posesión de él.

...” (Subraya el Despacho)

Los artículos 772 y 773 de este mismo Código, describen en qué consiste la toma de posesión:

“**772. Acto de toma de posesión.** El acto de entrar a servir un destino público la persona nombrada para servirlo, consiste en el hecho de tomar posesión.”

“**773. Diligencia del acto de toma de posesión.** De todo acto de posesión se dejará constancia en una diligencia que se firmará por el que da la posesión, el que la toma y el Secretario de la oficina, y en defecto de éste, dos testigos.

Las irregularidades de la diligencia de posesión y aun la omisión de tal diligencia, no anulan los actos del empleado respectivo ni lo excusan de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.”

La prohibición establecida en el citado artículo 771 del Código Administrativo, se reitera en el artículo 277 de la Ley de Presupuesto¹, como sigue:

“**ARTÍCULO 277. Prohibición de ejercer un cargo antes de la toma de posesión.** Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión del cargo, previa autorización del nombramiento mediante el decreto o resuelto de personal correspondiente, y solo tendrá vigencia fiscal con posterioridad a la fecha de la toma de posesión.

¹ Ley N° 176 de 13 de noviembre de 2020 publicada en la Gaceta Oficial N° 29153-B de 13 de noviembre de 2020.

Si un funcionario pasa a ocupar otro cargo público o recibe un ajuste salarial, recibirá la nueva remuneración desde la fecha de toma de posesión y en ningún caso tendrá efecto retroactivo, salvo casos amparados en leyes especiales.
...”

Por su parte, el artículo 70 de la Ley de Carrera Administrativa² señala:

“**Artículo 70.** La autoridad nominadora debe formalizar el nombramiento de los recursos humanos seleccionados, a más tardar quince días hábiles después de concluido el proceso de selección. La persona nombrada deberá estar disponible inmediatamente para ejercer el cargo.

Se causarán salarios desde el momento en que se perfeccione el nombramiento y se inicien labores.”

Sobre este aspecto, el artículo 36 del Reglamento Interno de la Autoridad de Turismo de Panamá³ señala:

“ARTÍCULO 36: DE LA TOMA DE POSESIÓN.

Ningún servidor público podrá ejercer el cargo para el cual ha sido designado o ascendido hasta tanto no se formalice su nombramiento o ascenso, atendiendo a los procedimientos respectivos. Para los efectos fiscales, la remuneración se hará efectiva, a partir de la fecha de toma de posesión y en ningún caso tendrá efecto retroactivo.

El servidor público de la AUTORIDAD DE TURISMO DE PANAMÁ una vez haya tomado posesión del cargo será objeto del proceso de inducción y corresponde al superior inmediato del servidor suministrarle por escrito las funciones básicas e instrucciones específicas del cargo a desempeñar.” (Subraya el Despacho)

Es decir, que una vez se realiza el nombramiento, para que se perfeccione el mismo, la persona designada en el cargo debe tomar posesión, aceptando de manera expresa y voluntaria la designación de la que es objeto, de modo que el ejercicio del cargo cuya posesión se ha tomado es personalísima o inherente a la persona designada (*intuitu personæ*), una vez ha firmado la toma de posesión.

Como consecuencia de esta circunstancia, los derechos y obligaciones dimanantes de dicha condición no pueden ser transferidos a persona alguna, ni pudiese una persona distinta a la que ha tomado posesión del cargo para el que fue nombrada, ejercer las funciones inherentes al mismo. De hecho, esto se encuentra expresamente prohibido, como veremos más adelante, e inclusive podría constituir delito.

Se puede concluir entonces, aun cuando la Ley de Carrera Administrativa no lo señala de manera expresa, como sí lo hacen otros cuerpos legales⁴, que el fallecimiento del servidor público da por terminado o extingue el nombramiento, extinguiéndose de igual forma cualquier responsabilidad administrativa dimanante de dicho nombramiento, como se explicará.

² Decreto Ejecutivo N° 696 de viernes 28 de diciembre de 2018 “*Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017*” publicado en la Gaceta Oficial N° 28729 de 11 de marzo de 2019.

³ Resolución N° 06/09 de 20 de enero de 2009 publicada en la Gaceta Oficial 26,212 de 29 de enero de 2009, modificada por la Resolución N° 64/09 de 20 de agosto de 2009, publicada en la Gaceta Oficial 28,979-B de 1 de octubre de 2009.

⁴ Ver numeral 4 del artículo 210 del Código de Trabajo y el artículo 89 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 “*Que regula la Carrera Judicial*”.

Derechos y deberes de los servidores públicos

De acuerdo con el artículo 138 de la Ley de Carrera Administrativa⁵, los servidores públicos en general tienen, entre otros, los siguientes derechos:

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

...

4. Recibir remuneración.

...

7. Gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidas por la Constitución, las leyes y los reglamentos, y otros que decreta el gobierno.

...

16. Trabajar en ambiente seguro, higiénico y adecuado.

...

20. Gozar de los demás derechos establecidos en la presente Ley y en sus reglamentos.

...

Los servidores públicos en general ejercerán sus derechos de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos.” (Subraya y resalta el Despacho)

El artículo 144 de esta misma Ley, establece los deberes y obligaciones de los servidores públicos. Veamos:

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

1. **Realizar personalmente las funciones propias del cargo**, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado.

...

5. **Cumplir y hacer cumplir las normas vigentes y las instrucciones provenientes de autoridad competente**, a efecto de garantizar la seguridad y salud de los servidores públicos y los ciudadanos en general.

...”

Adicionalmente, el artículo 145 de ese cuerpo legal dispone, entre otras, las siguientes prohibiciones:

“**Artículo 145.** Se prohíbe a los servidores públicos lo siguiente:

...

11. Abandonar el puesto de trabajo sin causa justificada y sin previo aviso al superior inmediato.

...

19. Cobrar salario sin cumplir con su jornada de trabajo, salvo las excepciones contempladas en esta Ley.”

De modo que, en términos generales, es un derecho del servidor público acogerse a alguna de las modalidades establecidas por el Órgano Ejecutivo para contrarrestar la propagación de la Covid-19, teniendo el deber de acatar las instrucciones de su superior jerárquico en ese sentido; pero en caso de no encontrarse en alguna de las situaciones previstas al respecto, no puede abandonar su puesto sin causa justificada o cobrar salario sin cumplir con la jornada de trabajo respectiva, además de estar obligado a realizar personalmente las funciones propias de su cargo.

⁵ Op. cit.

2. Sueldo, salario o retribución

Aun cuando existen diferencias en la naturaleza de estos términos y su origen, nuestra legislación utiliza los mismos de manera indistinta para referirse al pago que recibe un servidor público por sus servicios.

El artículo 66 de la Constitución se refiere al salario o sueldo y la posibilidad de embargo del mismo, de esta manera:

“**ARTICULO 66.** La Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, con el fin de cubrir las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio.

En los trabajos por tarea o pieza, es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada.

El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores.” (Subraya y resalta el Despacho)

Adicionalmente, el artículo 71 constitucional, establece la nulidad de cualquier acto por medio del cual se renuncie, altere o disminuya de alguna forma los derechos adquiridos. Veamos:

“**ARTICULO 71.** Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.”

Por otro lado, el artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, ya referida, señala lo siguiente:

“**Artículo 75.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por retribución del puesto de trabajo el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre que les corresponda por sus servicios. La retribución debe adecuarse al tiempo efectivamente laborado por el servidor público, y no serán parte de la retribución los gastos de alojamiento, alimentación, uniformes, transporte y otros similares que son catalogados como viáticos o dietas.” (Subraya el Despacho)

Además, el artículo 146 de esta misma norma establece la prohibición de realizar deducciones no autorizadas por la ley o por el servidor público, así:

“**Artículo 146.** Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:

...

9. Deducir del salario de los servidores públicos alguna parte para fines no autorizados por la ley o cobrarles algún tipo de cuota a favor de algún tercero, sin el consentimiento expreso del afectado.

...”

Cabe señalar que dentro del Capítulo VI la Ley de Carrera Administrativa denominado “*Bonificaciones a los Servidores Públicos de Carrera Administrativa*” encontramos el artículo 114 el

cual se refiere a un beneficio en caso de fallecimiento del servidor público, en los términos siguientes:

“Artículo 114. En caso de fallecimiento del servidor público, se le concederá el último mes de sueldo más todos los derechos adquiridos no cobrados al beneficiario designado o, en su defecto, a los herederos del servidor público fallecido.” (Subraya el Despacho)

Es decir, que la Ley de Carrera Administrativa hace una clara distinción entre las prestaciones (retribución) por los servicios del funcionario y el beneficio que recibirá la persona designada por este o sus herederos, en el evento de su fallecimiento. Es decir que, este beneficio, que se produce con la muerte del servidor público, no forma parte de la retribución a la que tiene derecho por la ejecución de las funciones del cargo para el que ha sido designado.

3. **Tipos de Licencia**

El artículo 83 de la Ley de Carrera Administrativa, previamente citada, dispone que *“Los servidores públicos podrán ausentarse justificadamente del puesto de trabajo, siempre que las ausencias se encuentren dentro de las previsiones del presente Capítulo.”*

Por su parte el artículo 84 siguiente, señala que la ausencia justificada se acredita mediante permisos, **licencias**, tiempo compensatorio reconocido, separación del cargo y vacaciones.

Los artículos 86 y 87 de esta misma Ley, establecen en qué consisten las licencias y su clasificación, de la siguiente manera:

“Artículo 86. Las licencias son las ausencias justificadas del puesto de trabajo motivadas por situaciones distintas a las de los permisos. Su trámite deberá estar debidamente reglamentado.”

“Artículo 87. Habrá tres clases de licencias: con sueldo, sin sueldo y especiales.”

A su vez los artículos 88, 89 y 90, establecen para qué se otorga cada una de estas licencias. Veamos:

“Artículo 88. Las licencias con sueldo se otorgan por:

1. Estudios.
2. Capacitación.
3. Representación de la institución, el Estado o el país.
4. Representación de la asociación de servidores públicos.”

“Artículo 89. Las licencias sin sueldo se conceden para:

1. Asumir un cargo de elección popular.
2. Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.
3. Estudiar.
4. Asuntos personales.”

“Artículo 90. Se denominan licencias especiales las remuneradas por el sistema de seguridad social, y son causadas por:

1. Gravedez.
2. Enfermedad que produzca incapacidad superior a quince días.
3. Riesgos profesionales.”

Como se puede observar de la simple lectura de las normas citadas, las modalidades de trabajo a disponibilidad y permiso retribuido recuperable no aparecen entre los mecanismos que permiten que un servidor público pueda ausentarse de manera justificada del lugar en el que debe prestar el servicio para el que ha sido designado. Estas modalidades tampoco aparecen en el Reglamento Interno de la Autoridad de Turismo.

II. Análisis Jurídico

La consulta plantea que, a una servidora pública que ejercía el cargo de trabajadora manual en la Autoridad de Turismo, la cual padecía una enfermedad crónica (cáncer), se acogió a la modalidad de ausencia justificada por permiso retribuido recuperable, falleciendo con posterioridad; sin que hubiese retribuido o compensado a la institución el pago realizado por 51 días de labores que estuvo “ausente”; además, que la servidora pública se ausentó de su puesto de trabajo, de forma injustificada, por 15 días.

Al mismo tiempo, se consulta si debe entregarse de forma íntegra el beneficio al que se refiere el artículo 91 del Reglamento Interno de la Autoridad de Turismo.

1. Sobre la ausencia justificada por permiso retribuido recuperable

Cabe señalar, que esta Procuraduría ha tenido la oportunidad de analizar las disposiciones emitidas por el Órgano Ejecutivo producto de la pandemia por la Covid-19, habiendo manifestado lo siguiente:

“Resulta necesario aclarar que, los Decretos Ejecutivos a través de los cuales el Órgano Ejecutivo ordenó la suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos seguidos en las entidades gubernamentales, a saber: el Decreto Ejecutivo N° 507 de 24 de marzo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 644 de 29 de mayo de 2020; éste último, a su vez modificado por el Decreto Ejecutivo N° 693 de 8 de junio 2020, no establecen otras modalidades de trabajo, ni conceden a los servidores públicos derecho a cobrar sueldos sin ejercer las funciones propias de sus cargos.

De allí que en modo alguno podría inferirse que, en virtud de la suspensión de términos y el consecuente cierre de las oficinas de aquellas instituciones acogidas a esta medida, durante ese período, los servidores públicos pudiesen, válidamente, continuar percibiendo sueldos del Estado; a no ser que, se hubieren mantenido realizando sus funciones de manera remota (teletrabajo), a disponibilidad o presencialmente; o bien, se hubiesen acogido a alguna de las modalidades laborales previstas en el Decreto Ejecutivo N° 378 de 2020, a saber, vacaciones adelantadas o permisos de trabajo a los que tuvieren derecho.”⁶

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo N° 466 de 5 de junio de 2020, “*Que adopta el protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante el COVID-19 en el Sector Público*”⁷, dictado por el Ministerio de la Presidencia, como lo indica el artículo 1 del mismo, contiene las guías emitidas por la Dirección General de Carrera Administrativa sobre la comisión de servicio, a través de la modalidad de trabajo a disponibilidad, mientras dure la declaratoria de Estado

⁶ Nota C-127-20 de 13 de noviembre de 2020, dirigida al Director General de Carrera Administrativa.

⁷ Ver Gaceta Oficial N° 29040-A de 5 de junio de 2020. El artículo 2 fue derogado por el Decreto Ejecutivo N° 1,360 de 25 de noviembre de 2020 “*Que establece medidas para el retorno al trabajo de las personas vulnerables al contagio por la COVID-19, y dicta otras disposiciones.*” Ver Gaceta Oficial N° 29,163 de 26 de noviembre de 2020.

de Emergencia Nacional y el formulario para documentar las ausencias justificadas por permiso retribuido recuperable para los servidores públicos.

Dicho cuerpo legal describe estas modalidades de la siguiente manera:

“MODALIDAD DE TRABAJO APLICABLE DURANTE LA PANDEMIA COVID-19

1. COMISIÓN DE SERVICIO A TRAVÉS DE LA MODALIDAD DE TRABAJO A DISPONIBILIDAD

El trabajo a disponibilidad es la modalidad laboral por medio de la cual el servidor público, siempre que la naturaleza de las labores lo permita, y sin permanecer físicamente en su puesto de trabajo, se mantiene 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 la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional.

...

2. AUSENCIA JUSTIFICADA POR PERMISO RETRIBUIDO RECUPERABLE

El permiso retribuido recuperable se trata de una ausencia justificada, por lo que las horas de trabajo no realizadas por el servidor público se podrán hacer efectivas desde el día siguiente a la finalización del Estado de Emergencia Nacional. El permiso retribuido recuperable responde a la necesidad de limitar la movilidad de las personas con el fin de frenar la incidencia de la COVID-19 del (sic) manera compatible con el mantenimiento de la funcionalidad de las entidades de sector público, por lo tanto, es una ausencia justificada lo que conlleva que el servidor público estará sujeto a salario y a todos los derechos contenidos en la legislación vigente.

Esta acción de recursos humanos se aplicará a quienes no tengan carga de trabajo asignada, mientras dure la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y deberá hacerse constar en el formulario No. AJ-PRR-01.” (Subraya y resalta el Despacho)

Así las cosas, el Decreto Ejecutivo N° 466 de 2020 introduce la modalidad de permiso retribuido recuperable con fundamento en la necesidad de limitar la movilidad de las personas con el fin de frenar la incidencia de la COVID-19, pero manteniendo o intentando mantener la funcionalidad de las entidades de sector público y le otorga a dicha modalidad la calidad de **ausencia justificada**, aunque no como en calidad de licencia o permiso, pero que conlleva el goce de salario y todos los derechos establecidos en la legislación vigente.

Además de lo anterior, claramente se señala que **las horas de trabajo no realizadas por el servidor público se podrán hacer efectivas desde el día siguiente a la finalización del Estado de Emergencia Nacional**, lo que aún no ha ocurrido. Finaliza diciendo que **esta acción de recursos humanos se aplicará a quienes no tengan carga de trabajo asignada, mientras dure la vigencia del Estado de Emergencia Nacional** y deberá hacerse constar en el formulario No. AJ-PRR-01.

De modo que, al tenor de lo indicado, no podría la Autoridad de Turismo de Panamá exigir a los funcionarios que se encuentran o han sido beneficiados con la acción de recursos humanos denominada *permiso retribuido recuperable*, el pago o reparación por las horas de trabajo que han dejado de cumplir hasta que sea levantado el Estado de Emergencia Nacional, decretado mediante la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020. Desde luego, nada impide que los servidores públicos a los que la autoridad ha aplicado esta modalidad puedan resarcir las horas previamente remuneradas de forma voluntaria.

Por otro lado, la obligación de cumplir o compensar las horas remuneradas y no trabajadas corresponde al servidor público beneficiado con la acción de recursos humanos referida, como consecuencia del nombramiento del que ha sido sujeto previamente, **por lo que dicha obligación es personalísima y no podría ser trasladada a persona alguna.** De hecho, el procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo N° 466 de 2020 señala que una vez calculado y finiquitado el uso del tiempo de permiso, “*se le solicita al servidor público que decida a través de cuál de los modos disponibles él va a cubrir el periodo de tiempo no laborado (horas extraordinarias o vacaciones resueltas).*” Es decir, que **es el servidor público el que debe decidir y comunicar a la institución si va a pagar el tiempo remunerado trabajando horas extras o si lo compensará con las vacaciones a que tenga derecho.** Desde luego, esto resulta imposible habiendo fallecido el servidor público que tenga aún pendiente comunicar la decisión.

Distinto sería si los servidores públicos que deben compensar las horas remuneradas abandonan la institución por alguna razón, antes de cumplir con la obligación de compensar las horas remuneradas y no trabajadas, como se indicó en la nota N° C-127-20, a la que ya nos hemos referido, en la cual se señaló:

“En el caso específico que nos ocupa, según se infiere de su misiva, algunos ex funcionarios de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, que se habían ausentado justificadamente de su puesto de trabajo en virtud de “permiso retribuido recuperable” o de “vacaciones adelantadas”, renunciaron a los cargos públicos que ocupaban mientras se encontraban aun amparados en estas modalidades laborales; situación ante la cual, dada la imposibilidad fáctica de implementar los mecanismos compensatorios antes señalados, somos del criterio que éstos deberán reembolsar, mediante cheques de gerencia los sueldos cobrados y no laborados.”

2. Sobre el proceso sancionatorio por ausencia injustificada de 15 días

En otro orden de ideas, como hemos adelantado, la acción para iniciar procesos sancionatorios o disciplinarios contra esta funcionaria se ha extinguido con el fallecimiento de la misma.

A este tema se refiere el autor chileno Cristian Montero en su artículo “*Las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos*”⁸ en el que indica:

«Según señala Marienhoff, la función, cargo o empleo público, debe ser ejercida “personalmente” por el funcionario o servidor. De ahí que la muerte –extinción total de la persona física– produzca el cese de la respectiva relación de función o de empleo público. La primera forma de extinción de la responsabilidad administrativa es, entonces, el fallecimiento del respectivo funcionario, pues, al igual que en materia penal, la responsabilidad administrativa es eminentemente personal. En efecto, el principio de personalidad, derivado del de culpabilidad, implica que solo quien comete una infracción debe responder por ella, de manera que si la Administración no es capaz de ejecutar la correspondiente sanción antes de su muerte, sus herederos o causahabientes no tienen la obligación de satisfacerla, al contrario de lo que ocurre con los derechos de crédito en general.»
(Subraya y resalta el Despacho)

⁸ Montero Cartes, Cristian. *Las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. Análisis crítico.* Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 21 [julio-diciembre 2015] pp. 93-130. Recuperado de <http://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/4030/3770>

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala Cuarta de Negocios Generales, se ha pronunciado sobre la extinción de la acción disciplinaria, al respecto de procedimientos sancionatorios contra abogados; por ejemplo, en Sentencia de 24 de agosto de 2015⁹, bajo la ponencia del Magistrado Harley J. Mitchell, este cuerpo colegiado señaló:

“Ahora bien, si bien es cierto la Ley 9 de 1984, que regula el ejercicio de la Abogacía en Panamá, no establece nada en relación a las causas de extinción de la acción disciplinaria, debemos entender que la misma se extingue por la muerte del acusado, tal como ocurre en nuestra legislación en materia penal y como está expresamente regulado en la legislación colombiana, que establece como causal de extinción de la acción disciplinaria, la muerte del disciplinable (Artículo 23, Ley 1123 de 2007, Código Disciplinario del Abogado-Colombia).”

Ciertamente, el numeral 19 del artículo 95 del Reglamento Interno de la Autoridad de Turismo, al que ya nos hemos referido, señala que está prohibido a los servidores públicos de la institución “*Cobrar salario sin cumplir con su jornada de trabajo, salvo las excepciones contempladas en la Ley*”; adicionalmente, el artículo 102 de dicho Reglamento Interno, que tipifica las faltas y establece las sanciones correspondientes a cada una de ellas, dispone que “*Cobrar salario sin cumplir con su horario de trabajo establecido*” es una falta grave, que puede ser sancionada, la primera vez, con la suspensión del servidor público por 10 días y cuando exista reincidencia, con la destitución del funcionario.

Es decir, que la ausencia injustificada del puesto de trabajo, como sería el segundo supuesto de su consulta, tiene sanciones concretas establecidas en el Reglamento Interno, ninguna de las cuales es de carácter pecuniario, que serían aplicables como consecuencia de un proceso disciplinario, que a su vez debe iniciar con una investigación de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, como lo indican los artículos 103 y siguientes del Reglamento Interno al que tantas veces nos hemos referido.

En vista de lo indicado y dada la naturaleza personalísima del proceso disciplinario, la Autoridad de Turismo de Panamá se vería imposibilitada de iniciar un proceso de este tipo, con la finalidad de sancionar a la funcionaria en cuestión por la ausencia injustificada de 15 días hábiles, mucho menos, sancionar a esta servidora pública de manera póstuma.

3. Beneficio establecido en el artículo 91 del Reglamento Interno

Tal como indica en su consulta, el artículo 91 del Reglamento Interno señala:

“ARTÍCULO 91: FALLECIMIENTO DEL SERVIDOR PÚBLICO.

En caso de fallecimiento del servidor público **se le concederá a su beneficiario previamente designado** el pago del último mes de sueldo. El reconocimiento de otras prestaciones se regirá por lo establecido en la Ley 10 de 20 de enero de 1998 que establece el procedimiento para entrega a familiares, de las prestaciones a que tuviere derecho.”

Para este Despacho resulta evidente, como ya hemos explicado, que este beneficio, no derecho, aun cuando se deriva de la designación del servidor público en un cargo de la institución, evidentemente no es para el servidor público sino para su beneficiario o herederos, para que puedan atender los gastos que genere el deceso de éste. Es decir, ciertamente tal como lo indican esta disposición y el artículo 114 de la Ley de Carrera Administrativa, el servidor público que ha fallecido debió haber

⁹ Denuncia por supuestas faltas a la ética, interpuesta por el licenciado Hugo Polo Flores, en representación de Cristóbal Herrera contra el licenciado César Guardia. Ponente: Harley J. Mitchell D. Panamá, 24 de agosto de 2015.

establecido de manera previa quién es el beneficiario, de lo contrario, quienes reclamen este beneficio tendrán que acreditar su condición de herederos del funcionario fallecido.

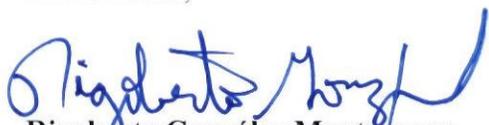
En cuanto al caso concreto de su consulta, por todo lo que ya se ha explicado y en virtud de la falta de existencia de una norma que lo permita (principio de estricta legalidad), la Autoridad de Turismo no podría deducir del monto del beneficio, las sumas que la funcionaria debía resarcir a la institución, por lo que es el criterio de esta Procuraduría que, si se cumplen con las condiciones establecidas en la legislación vigente, a las que nos hemos referido, deberá entregarse al beneficiario o sus herederos, el monto correspondiente al último mes de salario que hubiese devengado la causante.

En este sentido, coincidimos con el criterio de la institución en cuanto a que este pago no se encuentra contemplado entre aquellos a los que se refieren las disposiciones de la Ley N° 10 de 22 de enero de 1998, *“Por la cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión.”*

Por último, cabe señalar que el numeral 2 del artículo 280 del Texto Fundamental de la República de Panamá, establece como una de las funciones de la Contraloría General de la República, la de *“fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley”*, lo que incluye las erogaciones correspondientes a las prestaciones laborales de los servidores públicos que contraten las instituciones del Estado.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm