



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de agosto de 2021
C-127-21

Víctor Luna Barahona

Rector de la Universidad de la
Marítima Internacional de Panamá (UMIP)
Ciudad.

Ref.: Procesos disciplinarios de la Institución, vinculados con la separación del cargo por 30 días.

Señor Rector:

Por este medio damos respuesta a su nota UMIP-R-276-2021 de 2 de julio de 2021, a través de la cual formula consulta a esta Procuraduría acerca de: *“los procesos disciplinarios de la Institución, específicamente vinculado con la separación del cargo por 30 días mientras dura la investigación de los funcionarios de carrera administrativa universitaria, en virtud de lo establecido en la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, reglamentada por la Resolución de Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá”*; concretamente, sobre la viabilidad de: *“restituir o no la diferencia del salario dejado de percibir por razón de la suspensión durante la investigación y que la sanción resultó ser menor a esos 30 días.”*

Sobre lo consultado, podemos indicar que, en caso de que un servidor público de la UMIP, que haya sido separado del cargo como consecuencia de una investigación disciplinaria por la presunta comisión de una falta sancionable con destitución, resulte exonerado de responsabilidad, deberá ser restituido en el cargo y tendría derecho a recibir el pago de los salarios dejados de percibir, como consecuencia de la suspensión a la que fue sometido, aun cuando sea sancionado por otras faltas, al tenor de lo establecido en el artículo 128 de la Ley N° 62 de 20 de agosto de 2008 y los artículos 303 y 314 de la Resolución de Junta Directiva N° 004-12 de 10 de septiembre de 2012.

Nuestra opinión tiene como fundamento las siguientes consideraciones:

I. Análisis Jurídico

El Capítulo III sobre el “Procedimiento Disciplinario” que se encuentra en el Título V del “Régimen Disciplinario” de la **Ley N° 62 de 20 de agosto de 2008** *“Que instituye la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá”*, contiene, entre otras, las normas por medio de las cuales se establece la manera en que debe llevarse a cabo un proceso disciplinario en contra de los servidores públicos de las universidades oficiales y que citamos a continuación:

“**Artículo 125.** Cuando las conductas conocidas o denunciadas puedan dar lugar a la imposición de la sanción de suspensión o destitución, serán remitidas a la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos.” (Subraya el Despacho)

“**Artículo 126.** La Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos seguirá el siguiente procedimiento en la investigación de las faltas:

1. Comprobará los hechos que constituyen la falta disciplinaria.
2. Pondrá en conocimiento del servidor público investigado los antecedentes del caso, **con el objeto de que presente sus descargos y las pruebas que considere pertinentes**, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación.
3. Señalará un término no menor de tres días hábiles ni mayor de diez días hábiles para la práctica de pruebas.” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 127.** Toda investigación disciplinaria deberá agotarse en un término no mayor de veinte días hábiles. (Subraya el Despacho)

“**Artículo 129.** Agotada la investigación según lo establecido en el artículo 127, la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos tendrá un término de quince días hábiles para entregar a la autoridad nominadora el informe correspondiente.”

“**Artículo 131.** Acreditada la falta, las sanciones disciplinarias se aplicarán de la siguiente forma:

...

3. Las sanciones de suspensión y de destitución serán aplicadas por la autoridad nominadora, previa recomendación de la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos.”

Las disposiciones transcritas establecen el procedimiento general en cuanto a la investigación de faltas disciplinarias que acarrearán suspensión o destitución.

De su simple lectura se colige que, en estos casos, la investigación debe ser desarrollada por la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos; que dicho ente será el encargado de comprobar la ocurrencia de los hechos que constituyen la falta de que se trate, **informando al funcionario del inicio de la investigación para que pueda ejercer su defensa**; que el periodo para investigar la comisión de una falta, en ningún caso puede exceder de veinte días hábiles; que una vez culminada la investigación, el informe debe ser entregado a la autoridad nominadora en un plazo máximo de 15 días hábiles; y, que si se comprueba la comisión de la falta, es la autoridad nominadora la que aplica la sanción, por recomendación de la Comisión Disciplinaria.

Cabe señalar que los artículos 134 y 135 de la Ley 62 de 2008 establecen la posibilidad de que el servidor público presente, frente a la autoridad sancionadora, recurso de reconsideración cuando se le imponga sanción de amonestación escrita, suspensión o destitución; y en caso de destitución, una vez resuelto el recurso de reconsideración, podrá presentar recurso de apelación ante la autoridad nominadora, el cual será resuelto por el Consejo Administrativo o el Órgano Superior Administrativo de que se trate.

En este orden de ideas, el artículo 128 de la Ley 62 de 2008, establece **la posibilidad, no la obligación**, de que el servidor público que sea investigado por la comisión de una falta sancionable con destitución¹, sea separado del cargo, sin derecho a sueldo, por mandato de la autoridad nominadora. Igualmente, que, cuando no se compruebe la comisión de la falta, se le

¹ Como las contempladas en el artículo 122 de la Ley 62 de 2008 o el artículo 297 de la Resolución No. 004-12 de 2012.

paguen los salarios dejados de percibir por la “suspensión provisional” a la que fue sometido. Veamos:

“Artículo 128. Los servidores públicos sometidos a investigación disciplinaria **que implique destitución** podrán ser separados de sus cargos sin derecho a sueldo, **en virtud de mandamiento de la autoridad nominadora**. En caso de resultar exonerados de la responsabilidad serán reintegrados a su puesto, **reconociéndoles el pago de los salarios dejados de percibir.**”
(Subraya y resalta el Despacho)

De la norma citada se desprende que, **para que sea procedente la separación del cargo** de un servidor público durante el curso de una investigación disciplinaria, deben cumplirse las siguientes condiciones:

1. La acción atribuida al servidor público que origina la investigación, debe encontrarse tipificada como una **falta sancionable con la destitución**. Es decir, **no sería procedente la suspensión del cargo por faltas que tengan otro tipo de sanción, como la suspensión por 2 o más días;**
2. La autoridad nominadora es quien tiene la facultad para disponer la separación del cargo del funcionario.

Igualmente, el artículo 128 establece claramente que **cuando el investigado sea exonerado de responsabilidad, se le debe reintegrar en su puesto y deben pagársele los salarios dejados de percibir como consecuencia de la suspensión.**

En este sentido, la aplicación de este artículo únicamente tiene dos posibles consecuencias:

1. La destitución del servidor público por ser responsable de la falta que acarrea su destitución;
2. El reintegro al cargo y el pago de los salarios dejados de percibir, como resultado de la suspensión.

Es muy importante señalar que los artículos 300, 301, 302, 303, 304 y 308 ² de la **Resolución de Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012** “*Por la cual la cual la Junta Directiva ratifica el Reglamento que desarrolla la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que establece la Carrera Administrativa Universitaria en la Universidad Marítima Internacional de Panamá*”, reproducen de manera casi idéntica las normas a las que nos hemos referido, de modo que este procedimiento se encuentra establecido tanto en la Ley 62 de 2008, como en su reglamentación.

De manera adicional, la Resolución No. 004-12 de 2012, establece una **disposición especial sobre faltas relacionadas con la posible lesión al patrimonio de la institución**, que no se encuentra expresamente establecida en la Ley 62 de 2008, la cual es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 314. Cuando se investiga una falta administrativa relacionada a un **acto que lesione el patrimonio de la Institución**, se procederá de la siguiente manera:
1. Separación del funcionario del cargo por treinta (30) días sin derecho a sueldo.
2. Investigación del caso para definir responsabilidades.

² El artículo 303 de la Resolución No. 004-12 de 2012 reproduce exactamente el contenido del artículo 128 de la Ley 62 de 2008.

3. Culminada la investigación la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos presentará su recomendación al Rector, el cual contará con cinco (5) días hábiles para tomar la decisión.

4. Si el resultado de la investigación determina que el funcionario es culpable, y agotado el debido proceso, deberá reponer los fondos del litigio, se le destituirá y la Institución remitirá el expediente del caso a las autoridades competentes. En caso de que se determine su inocencia, se le reincorporará a la unidad restableciéndole sus funciones y los salarios dejados de percibir."

Es decir que, cuando se realiza una investigación disciplinaria por la posible lesión del patrimonio de la institución, la separación del servidor público por 30 días forma parte del procedimiento especial establecido en el artículo citado, por lo que tal suspensión **no es opcional**, como ocurre en el caso de la aplicación del artículo 128 de Ley 67 de 2000 y/o el artículo 303, que es su equivalente en la Resolución No. 004-12 de 2012.

La aplicación del artículo 314 de la Resolución No. 004-12 de 2012, tiene únicamente dos posibles consecuencias, las cuales se encuentran contenidas en el numeral 4 del artículo citado:

1. La destitución del funcionario por habersele encontrado culpable de una lesión al patrimonio de la institución, debiendo éste reponer el monto correspondiente a la lesión; y, el envío del expediente de la investigación a la autoridad competente; o,
2. El restablecimiento del servidor público en el cargo y el pago de los salarios dejados de percibir, por haber resultado exonerado de responsabilidad tras la investigación llevada a cabo.

Dicho de otro modo, si la investigación por lesión del patrimonio de la institución arroja que el servidor público es responsable de haber cometido la falta, éste debe ser destituido; en caso contrario, es decir, si se le releva de responsabilidad, deberá ser reinstaurado en su puesto, teniendo derecho a recibir el pago de los salarios dejados de percibir como consecuencia de la suspensión.

La Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos de la UMIP no podría recomendar la aplicación de otra medida o sanción, puesto que ello no ha sido contemplado en la norma especial a la que nos hemos referido.

En caso de que se encuentre al servidor público responsable de una falta distinta a la que acarrea destitución o de lesión del patrimonio de la institución, podría aplicarse la sanción correspondiente a la falta de que se trate, siempre que se haya puesto en conocimiento del servidor público la totalidad las faltas por las que se le está investigando, a fin de garantizarle el debido proceso y el derecho a la defensa sobre todos los aspectos del proceso disciplinario, como lo dispone el artículo 128 de la Ley 67 de 2000, de lo contrario, deberá iniciarse una nueva investigación, por la conducta sancionable, resguardando al servidor público los derechos indicados.

II. Conclusiones

1. La suspensión de un servidor público de la UMIP únicamente sería procedente, en los supuestos establecidos en los artículos 128 de Ley 67 de 2000 y/o el artículo 303, que es

su equivalente en la Resolución No. 004-12 de 2012; o bien, cuando se aplique lo dispuesto en el artículo 314 de dicha resolución.

2. Si se inicia una investigación disciplinaria y se suspende al servidor público, como consecuencia de la aplicación de estas normas, las sanciones aplicables al funcionario, en caso de encontrarle responsable, serían la destitución y la devolución de la suma de que se trate, cuando haya ocurrido una lesión al patrimonio institucional. No caben sanciones distintas a las mencionadas, puesto que ello no ha sido contemplado en las disposiciones sobre la materia, como indica el artículo 38 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.” (Subraya y resalta el Despacho)

3. Si como consecuencia de la investigación referida, el servidor público resulta exonerado de la comisión de la falta que acarrea destitución, debe ser restituido en el cargo y deberá recibir el pago de los salarios dejados de percibir por la suspensión a la que fue sometido, aun cuando sea sancionado por otras faltas, puesto que la suspensión únicamente ha ocurrido en función de la conducta sancionable con destitución, no por alguna otra falta.

Es decir, que al no ser responsable de la conducta por la que fue suspendido, el funcionario debe ser restituido y tendría que recibir el pago dejado de percibir por dicha suspensión, aun cuando haya cometido otra falta y sea sancionado por la comisión de esa otra falta.

4. Ahora bien, no podría este Despacho emitir concepto sobre la legalidad o ilegalidad de actos administrativos emitidos por la UMIP, en cuanto al pago de los salarios dejados de percibir por un servidor público reintegrado o bien, de la negativa en cuanto a realizar dichos pagos, por ser esto una prerrogativa exclusiva de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, según lo que establecen artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial.
5. Por último, debemos manifestar que el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política 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.*”

Adicionalmente, el numeral 8 del artículo 280 citado, señala que corresponde a la Contraloría General de la República establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

Por ende, consideramos que corresponde a dicha entidad indicar si es procedente o no el pago de las prestaciones laborales objeto de su consulta, de acuerdo con los métodos y sistemas de contabilidad establecidos por dicha institución del Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm