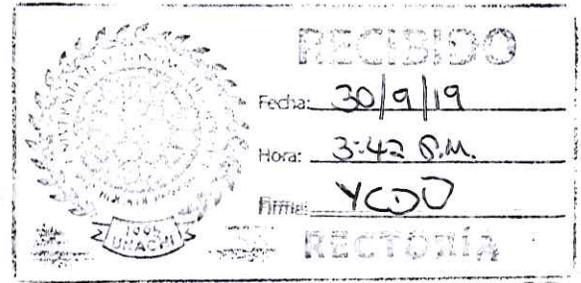




República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí



Chiriquí, 26 de septiembre de 2019
C-CH-No.003-19

Magister
Etelvina Medianero de Bonagas
Rectora
Universidad Autónoma de Chiriquí
E. S. D.



Ref.: Procedimiento para el pago de derechos laborales acumulados a los familiares de un servidor público fallecido.

Señora Rectora:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota RECT-1765-UNACHI-2019 de fecha 25 de septiembre de 2019, recibida en esta Secretaría Provincial el día 25 de septiembre del año en curso, resaltándole que esta Secretaría atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 emitida por el Procurador de la Administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre, cuál es el procedimiento para el pago de derechos laborales acumulados a los familiares de un servidor público fallecido, tomando en consideración el contenido de la Ley 10 de 22 de enero de 1998 y la Ley 62 de 20 de agosto de 2008.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad de este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a cuál es el procedimiento para el pago de derechos laborales acumulados, a los familiares de un servidor público fallecido, tomando en consideración el contenido de la Ley 10 de 22 de enero de 1998 y la Ley 62 de 20 de agosto de 2008.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

En relación a la interrogante planteada, esta Secretaría es del criterio así como lo consagra el artículo 1 de la Ley 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”*, que en caso de muerte de un servidor público, los salarios que éste hubiere devengado, las vacaciones completas o proporcionales que hubiera acumulado y las demás prestaciones derivadas del contrato a que tuviere derecho, serán remitidos por la Entidad del Estado en la que laboraba el servidor público al juez del circuito respectivo, ya sea por la solicitud del beneficiario o los beneficiarios, o por la petición de la autoridad en mención. Aunado a ello, el pago de la bonificación por antigüedad si fuese el caso de un servidor público de carrera administrativa universitaria (Ley 62 de 20 de enero de 2008), se hará efectivo bajo el mismo procedimiento contemplado en la Ley 10 de 1998.

A esta opinión hemos llegado en atención a los siguientes argumentos:

Debemos resaltar que la Ley 10 de 22 de enero de 1998, en su artículo 1, nos dice textualmente lo siguiente:

“Artículo 1. En caso de muerte de un servidor público, los salarios que éste hubiere devengado, las vacaciones completas proporcionales que hubiere acumulado, y las demás prestaciones derivadas del contrato a que tuviere derecho, serán remitidos por la entidad del Estado en que labora el servidor público, al juez de circuito respectivo, y si no lo hubiere en su circunscripción, al juez municipal respectivo competente, y le podrán ser exigidos, a petición del interesado, para que el juez haga entrega de la suma de dinero correspondiente, si su importe fuere menor a 1.500 balboas y sin necesidad de juicio de sucesión, a los hijos menores, por conducto de quien o quienes los representen y, en su defecto, al cónyuge o al conviviente, que al momento del fallecimiento del trabajador convivía permanentemente con él. En defecto de éstos, el importe de los salarios y vacaciones serán entregados a la madre o al padre del servidor público.

Cualquier incidente o controversia que surja en la aplicación de esta norma, lo resolverá el juez competente sumariamente, conforme a la equidad, sin fórmula de juicio, con fundamento en las pruebas aportadas y según su criterio.

Si el importe de lo devengado por el servidor público fallecido, en concepto de salarios, vacaciones completas o proporcionales u otras prestaciones laborales, fuere superior a 1.500 balboas el juez entregará la suma correspondiente del modo señalado en el párrafo anterior, previa comprobación de que las pruebas fueren suficientes y la publicación de un edicto donde se ordena la comparecencia a estar en derecho dentro del proceso a todos los interesados dentro del término de cinco días, a partir de la publicación del último edicto, en un diario de circulación nacional aplicando, en cuanto fuere compatible, el trámite de incidente. En este último caso, el juez suplirá los vacíos de acuerdo con su prudente arbitrio.



Dentro de los procedimientos señalados en los párrafos precedentes, el juez competente podrá ordenar pagos provisionales a los peticionarios cuando las pruebas aportadas fueren suficientes, a su juicio, y si las circunstancias lo justificaren. Contra las resoluciones que pongan término a estos procedimientos en primera instancia, sólo se admitirá el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

A falta de las personas señaladas en los párrafos anteriores, el juez de circuito hará entrega de la suma de dinero a la persona o personas que tengan derecho según el Código Civil en materia sucesoria, pero sin someterla al proceso de sucesión. El resaltado es nuestro.

De la norma citada se colige que efectivamente el legislador panameño, ha dispuesto una fórmula legal por medio de la cual pueden los supervivientes del servidor público fallecido, obtener de manera “sumaria” salarios, vacaciones completas o proporcionales u otras prestaciones laborales.

Ahora bien, antes de indicar cualquier orden de llamamiento consagrado en esta Ley, es importante que dejemos claro que si bien es cierto el artículo en comento es bastante similar al artículo 21 de la Ley 44 de 12 de agosto de 1995 (Código de Trabajo), el mismo está dirigido a regular las prestaciones laborales de un grupo especial de trabajadores, toda vez que es específico para los servidores públicos.

En cuanto a lo anterior, es preciso y oportuno advertir que la definición de servidor público, según la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, en su artículo 2 nos ilustra al decir que “Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado”.

Así las cosas, uno de los aspectos más relevantes de la Ley 10 de 1998 es el hecho que la misma consagra la manera de hacer entrega de la suma de dinero correspondiente, a los derechos laborales adquiridos por los servidores públicos fallecidos, sin necesidad de un juicio de sucesión a sus hijos menores, en su defecto al cónyuge o conviviente. En defectos de éstos a la madre o al padre del servidor público.

Por otro lado, es oportuno mencionar la correlación existente con la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, la cual ante los argumentos previamente esbozados, consideramos necesario indicar el contenido del artículo 72 de la normativa en mención, la cual determina lo siguiente:

“Artículo 72. En caso de fallecimiento del servidor público administrativo, la bonificación que le corresponde por antigüedad se le otorgará a los beneficiarios previamente designados en el documento establecido en la Dirección General de Recursos Humanos”.

Dicha normativa legal fue creada con la finalidad de instituir la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá, cumpliendo así con algunos parámetros constitucionales que más adelante haremos



mención. No obstante, lo que sí es importante resaltar es que la Ley 10 de 1998 en su artículo 1, establece cual es el procedimiento administrativo que debe cumplir la Entidad Estatal ante la solicitud que hagan los familiares o la persona designada en relación al pago de la bonificación por antigüedad a la que tenía derecho el servidor público fallecido, y por la cual ahora sus beneficiarios podrán exigir que se haga efectivo. Este derecho a recibir una bonificación por antigüedad al igual que los derechos reconocidos por la precitada Ley, deben ser solicitados ante un juez del circuito respectivo. La cual para su reclamación no requiere de la representación de un abogado o cumplir con un complejo trámite jurídico en los juzgados competentes para ello. Lo que administrativamente le corresponde a la Entidad, es obedecer con los protocolos previos (*Ley 62 de 2008, artículo 72*), la cual es designar con antelación al beneficiario o los beneficiarios mediante un documento establecido en la Dirección General de Recursos Humanos, y que debe ser con anterioridad al fallecimiento del servidor público, la cual esté en vida puede cambiarlos con la finalidad de consagrar o resguardar su voluntad. Adicional a ello, cuando el artículo 72 plasma la frase “*se le otorgará*”, será el juez de la causa el que tomará en cuenta la manifestación previa a la muerte del causante, para hacer entrega del dinero a sus familiares o designados. Finalmente, es necesario resaltar que puede existir el supuesto de que la persona designada para ser el beneficiario a recibir la bonificación por antigüedad del servidor público fallecido en base a la Ley 62 de 2008, no es la misma persona que los beneficiarios directos a recibir los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado, como sería el caso de los hijos o cónyuge sucesivamente contemplado en la Ley 10 de 1998, por lo que ante este escenario se tendría que tener las precauciones administrativas, antes de remitir al Juez de Circuito y este formalice la entrega de las sumas de dinero correspondiente.

III. Fundamento del Criterio de la Secretaría Provincial de Chiriquí

Es importante señalar, que nuestra constitución política en su artículo 299, proclama lo siguiente:

“Artículo 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.

Ante este referente constitucional, nacen algunas normas de rango legal que son fundamentales para regular la vida jurídica de los servidores públicos, como lo es la Ley 10 de 1998. Esta norma es sumamente similar como anteriormente ha sido mencionado, al artículo 21 (Ley 44 de 1995) del Código de Trabajo, no obstante, dicha norma sólo aplica a las relaciones laborales privadas entre el empleador y el trabajador, dejando en indefensión a los familiares del servidor público fallecido, hasta antes de 1998. En este escenario el Dr. Arturo Hoyos manifestó que: “En esta materia se nota claramente la autonomía del Derecho Panameño del Trabajo frente al Derecho Civil...el propósito de las citadas normas es el de establecer mecanismos apropiados, más ágiles que los previstos en el Código Civil, para



transmitir los derechos emanados de la relación de trabajo que tenía el trabajador al momento de su muerte, a sus familiares” (HOYOS, Arturo, Derecho Panameño del Trabajo, Litografía e Imprenta LIL, S.A., Panamá, 1982, p.321).

En este mismo orden de ideas, consideramos necesario mencionar también el artículo 305 numeral 9 de Constitución Política y por la cual sirvió de sustento para el nacimiento de la Ley 62 de 2008. Dicho artículo constitucional nos plasma que:

“Artículo 305. Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente...
- 9. Las otras que la ley determine...”**

Por tal razón, surge la Ley 62 de 2008 que instituye la carrera administrativa universitaria, y en la cual dentro de su contenido normativo establece algunos beneficios económicos (bonificación por antigüedad) para todo aquel servidor público que haya ingresado a esta carrera.

Finalmente, de esta manera se verifica la tesis referente a que tanto el salario como los demás derechos laborales adquiridos que le pertenecen al servidor público, forman parte del patrimonio de este, razón por la cual efectivamente corresponde a sus beneficiarios ya sean sus hijos menores de edad o a falta de estos a su cónyuge o conviviente merecer estos derechos. Sin embargo, dada la particularidad del procedimiento especial establecido por Ley para el cobro de las referidas prestaciones de los servidores públicos fallecidos, es necesario ahondar en el espíritu y razón de dicha norma.

En ese sentido, cabe indicar que la transmisión monetaria que se origina con el fallecimiento no es la transmisión de todos los derechos del difunto, ni siquiera de los que componen íntegramente su patrimonio, ya que éste cuenta en su seno con derechos y obligaciones de carácter intransmisible, sin embargo es en este punto donde juega un papel vital el carácter social de las normas en estudio (Ley 10 de 1998 y Ley 62 de 2008), toda vez que a claras luces se le reviste de especialidad a las prestaciones laborales. Así pues, la sucesión comprende solamente los derechos que pueden transmitirse, y estos derechos, que forman una universalidad *–la herencia–*, se transmiten en sucesión universal a los herederos del difunto, mas no así las prestaciones laborales y cualquier otro derecho acumulado (en este caso de los servidores públicos) toda vez que, no se requerirá la interposición de un proceso sucesorio a fin de obtener dicha parte del patrimonio del fallecido.

La pérdida del trabajador (servidor público) en la familia puede ser muy devastadora, tanto emocional como económicamente. La Ley en estudio ayuda proveyendo ingresos a las familias de los servidores públicos fallecidos, de una manera expedita y sin mayores complicaciones, esto por lo menos es lo que en teoría se tiene como origen y fuente de la Ley 10 de 1998, siendo esta última una ventaja que se le brinda a los sobrevivientes del servidor público que acaba de fallecer.



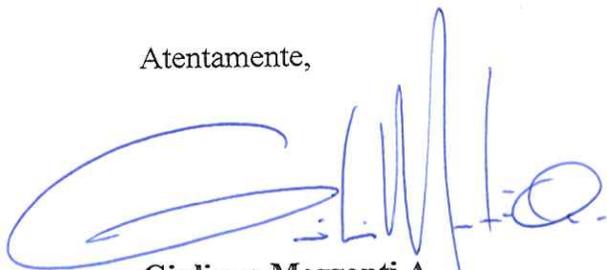
A pesar de lo anterior, cabe indicar que no bastará con que una vez dado el fallecimiento de un servidor público los hijos menores de edad (por medio de sus representantes legales), su cónyuge o conviviente, hagan la solicitud a la Entidad de todos los derechos adquiridos del mismo. Toda vez que la Entidad Administrativa donde laboraba el difunto deberá remitir a la autoridad judicial, las prestaciones a las cuales tiene derecho el servidor público, las cuales serían entregadas por el Juez sin necesidad de un juicio de sucesión, si el monto de dichas prestaciones no excediese los B/.1,500.00 balboas.

Ahora bien, en el caso que las prestaciones a las que hacemos mención en el apartado en estudio superan los B/.1,500.00 balboas, la Ley objeto de nuestro análisis consagra un procedimiento similar, pero con algunos requisitos adicionales. En ese sentido de ser superior a la suma mencionada el valor de las prestaciones correspondientes, se requerirá la publicación de un edicto en donde se ordena la comparecencia a todos los interesados dentro del término de cinco días, a partir de la publicación del edicto, en un diario de circulación nacional.

Por esta razón, el requisito de publicación, establecido en la Ley 10 de 1998, tiene su génesis en la necesidad de brindar un proceso transparente y justo para el cobro de las referidas prestaciones dada la cuantía de la misma; es importante tener presente que la muerte del servidor público es una contingencia social, que a la vez afecta los ingresos del grupo familiar habitualmente generados por el causante, y puede producir desamparo y otros efectos negativos, por lo que se hace necesario este tipo de formalismos requeridos, a fin de que los reales beneficiarios obtengan de manera propia dichas prestaciones.

En conclusión, en esta Secretaría Provincial somos del criterio que tanto los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos fallecidos, incluyendo los derechos al pago de una bonificación por antigüedad si es el caso de que dicho servidor público, pertenezca a la Carrera Administrativa Universitaria, su exigibilidad será ante los Juzgados de Circuito de la zona a la que corresponda.

Atentamente,



Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración
gm

