



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de noviembre de 2020
C-127-20

Licenciado
Oswaldo De la Guardia
Director General
Dirección General de Carrera Administrativa
Ciudad.

Ref: Implementación de las modalidades laborales “tiempo de permiso retribuido recuperable” y “vacaciones adelantadas”, como medidas de contingencia ante el Covid-19.

Señor Director:

En ejercicio de mi atribución constitucional y legal de servir como consejero jurídico de los servidores públicos administrativos, me dirijo a usted a fin de dar respuesta a su Nota N.º DIGECA N.º101-01-3025-2020, fechada 22 de octubre de 2020, recibida en este Despacho el 27 de octubre de 2020, por la cual solicita nos pronunciemos sobre la solicitud que le elevara la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, la cual guarda relación con la implementación del “tiempo de permiso retribuido recuperable” y las “vacaciones adelantadas”, como medidas de contingencia producto del Covid-19, específicamente en cuanto al procedimiento a seguir en caso de renuncia del servidor público acogido a las mismas, dando como resultado sueldos pagados de más.

Es necesario en primera instancia señalarle con el debido respeto, que el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, dispone que las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, criterio que no fue incluido en el presente caso; no obstante en aras de cumplir con nuestra misión de asesoría, procedemos en esta ocasión a dar respuesta a lo consultado en los siguientes términos.

Con relación a su interrogante, es la opinión de este Despacho que aquellos ex funcionarios de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, que se ausentaron justificadamente de su puesto de trabajo en virtud de “permisos retribuidos recuperables” o de “vacaciones adelantadas”, pero renunciaron a los cargos públicos que ocupaban en dicha entidad estando aun acogidos estas modalidades laborales, deberán reembolsar, mediante cheques de gerencia, los montos cobrados por los meses pagados y no laborados; ello, dada la imposibilidad fáctica de implementar los mecanismos compensatorios que prevé el ordenamiento jurídico aplicable, a saber, horas extraordinarias o vacaciones resueltas, en caso de “permiso retribuido recuperable”, de conformidad con lo dispuesto en la guía elaborada por la **Dirección General de Carrera Administrativa**, anexa al Decreto Ejecutivo N.º466 de 2020; o bien, tiempo compensatorio reconocido o vacaciones resueltas, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 74 del Reglamento Interno de Trabajo de la ARAP, en el caso de las “vacaciones adelantadas”.

A continuación, externamos las consideraciones y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha opinión:

El Decreto Ejecutivo N.º378 de 17 de marzo de 2020, “Que establece medidas para evitar el contagio del COVID-19 en la Administración Pública”, dictado por el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de la Presidencia, estableció disposiciones de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos, al servicio del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas, descritas en el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, con la finalidad de preservar la salud e higiene de los servidores públicos en su ámbito laboral, frente a la pandemia del COVID-19.

De conformidad con lo previsto en el su artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º378 de 2020, *“Todas las instituciones, atendiendo lo preceptuado en sus respectivos reglamentos internos podrán aplicar la movilidad laboral como medida de prevención del COVID-19, especialmente con los servidores públicos que atiendan a usuarios.”*

Dicho instrumento normativo igualmente estableció, las acciones de personal a emplear para preservar la salud de los servidores públicos con sesenta años o más, al igual que aquellos que padezcan de enfermedades crónicas y mujeres embarazadas, mismos que de acuerdo con su artículo 2, podrían acogerse a vacaciones vencidas *o adelantadas*, por un mínimo de quince días calendario.

Asimismo, el Decreto Ejecutivo N.º378 de 2020 contempló en su artículo 9 la posibilidad de que los servidores públicos pudieran realizar sus funciones en la modalidad de trabajo a disponibilidad o permisos de trabajo a los que tuvieran derecho.

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.º507 de 24 de marzo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N.º644 de 29 de mayo de 2020; éste último, a su vez modificado por el Decreto Ejecutivo N.º693 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 realizado 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.º378 de 2020, a saber, vacaciones adelantadas o permisos de trabajo a los que tuvieran derecho.

Hecha esta precisión, es pertinente referirnos al Decreto Ejecutivo No. 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”, dictado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de la Presidencia, dada la necesidad de implementar medidas conducentes a facilitar el retorno a la normalidad laboral en las instituciones que conforman el Gobierno Central y las entidades autónomas y semiautónomas que integran la administración descentralizada.

El aludido Decreto Ejecutivo 466 de 2020, contiene en su Anexo I, el cual, de conformidad con el artículo 1, forma parte integral del mismo, 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 de Emergencia Nacional y el formulario para documentar las “ausencias justificadas” por “permiso retribuido recuperable” para los servidores públicos.

De conformidad con las aludidas guías, las modalidades de trabajo o (de no ser éste viable), ausencia justificada, aplicables en el Sector Público durante la pandemia Covid-19, entiéndase, en el marco de un retorno progresivo a la normalidad, son las siguientes:

1. La comisión de servicio a través de la modalidad de trabajo a disponibilidad; misma que se define como (...) *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.*¹
2. La ausencia justificada por permiso retribuido recuperable; la cual, “(...) *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 del 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.* (...)”. (Resaltado del Despacho).

De conformidad con lo dispuesto en la referida guía, 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.

También es preciso agregar que de acuerdo con el cuadro descriptivo del procedimiento a seguir en estos casos, contenido en la referida guía, una vez calculado y finiquitado el uso del tiempo de permiso, corresponde a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la respectiva entidad, solicitarle al servidor público que decida a través de cuál de los modos disponibles va a cubrir el período de tiempo no laborado (horas extraordinarias o vacaciones resueltas); lo que a juicio de este Despacho evidencia, que es una obligación del servidor público que se haya acogido a esta modalidad laboral compensar a la institución por los sueldos percibidos durante este período, a través de los mecanismos señalados en este instrumento normativo.²

Importa señalar igualmente, que el Decreto Ejecutivo N. °466 de 2020 no contempla expresamente la modalidad de “vacaciones adelantadas”, por un mínimo de quince (15) días

¹ Protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante el Covid-19”. Ministerio de la Presidencia. Dirección General de Carrera Administrativa. (G.O. 29040-A, pág.28).

² *Ibidem*, pág.32.

calendario, como una de las modalidades laborales aplicables durante la pandemia Covid-19, en el marco de las medidas de retorno a la normalidad; ello aun cuando el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 378 de 2020, si la establecía.

En el caso específico de los servidores públicos en condición de vulnerabilidad, por sufrir de enfermedades crónicas, enfermedades pulmonares, tener una avanzada edad (mayores de 60 años) o síntomas de resfriado, de acuerdo con la guía en comento, éstos deberán rotarse a otra actividad donde tengan menor riesgo de contagio. Asimismo, dicha guía prevé que, con base en las limitaciones de espacio y funciones necesarias, durante la pandemia COVID-19, se podrán asignar horarios especiales a los servidores públicos, determinados por sus superiores jerárquicos.³

Cabe advertir que el caso específico de las “vacaciones adelantadas”, por tratarse de una situación en la cual se produce una ausencia justificada del puesto de trabajo, sin mediar el cumplimiento de los presupuestos jurídicos que conforme a la normativa aplicable, deben preceder al reconocimiento y pago de vacaciones anuales; es claro a juicio de este Despacho, que de modo similar a lo que sucede con el “permiso retribuido recuperable”, surge a cargo del servidor público la obligación de compensar, a su retorno, el tiempo remunerado “por adelantado”, durante esta ausencia justificada.

De allí que en estos casos, tratándose de funcionarios de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, correspondería aplicar el procedimiento establecido en el segundo párrafo del artículo 74 del Reglamento Interno de Trabajo de dicha entidad, referente a las “Ausencias justificadas que deben compensarse”, conforme al cual “*Si el servidor público llegara a excederse de los dieciocho (18) días de permisos establecidos en el año calendario, también deberá compensar el tiempo excedido de tiempo compensatorio reconocido o vacaciones resueltas.*”

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.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

³ *Ibidem*, pág. 33.