



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 diciembre de 2021
C-226-21

Señor
Francisco Berrio Amaya
Ciudad.

Ref.: Tiempo Retribuido Recuperable en casos de Despidos.

Señor Berrio:

En cumplimiento de la Ley N°.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 otras disposiciones” y, sobre la base que, la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forman parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante correo electrónico de 20 de diciembre de 2021 (fbal10157@cwpanama.net), en el siguiente tenor:

- Lo que se consulta:

“El Tiempo Retribuido Recuperable como queda en los casos de Despidos:

- 1- Se deben pagar los salarios recibidos?
- 2- Se deben descontar de la Prima de Antigüedad?

Ya que su Nota al Digeca solo se refiere a las Renuncias...”

En relación a su primera interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que si al momento de efectuarse la destitución del servidor público que se hubiese acogido a la modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, y éste no cubrió el período no laborado por los mecanismos compensatorios que prevé el ordenamiento jurídico aplicable (*en ese momento*) y dada la imposibilidad fáctica de implementarlos de manera posterior a su destitución, dichos ex servidores públicos, tendrían que reembolsar mediante cheques de gerencia, los montos cobrados por los meses pagados y no laborados.

Ahora bien, respecto a su segunda interrogante, debemos advertir que la norma no hace referencia a dicha posibilidad de descuento.

Es importante en primera instancia indicarle que la orientación que brindaremos, no constituye un pronunciamiento de fondo, o una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

El Decreto Ejecutivo No.378 de 17 de marzo de 2020, que establece medidas para evitar contagio del COVID-19 en la Administración Pública, 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. Veamos:

“**ARTÍCULO 9.** El superior jerárquico informará al servidor público de las condiciones para realizar sus funciones en la modalidad de trabajo a disponibilidad. También se les informarán al servidor público sobre el uso de sus vacaciones, por un mínimo de quince días calendario o permisos de trabajo a los que tenga derecho, **con el objetivo de prevenir el contagio por COVID-19.**”

Para la implementación de las acciones contempladas en este artículo, las autoridades reconocerán las recomendaciones del Comité Especial de Salud e Higiene para la Prevención y Atención del COVID-19.

La decisión de la autoridad nominadora deberá constar por escrito en dos ejemplares: una para la institución y una para el servidor público. En el caso del trabajo a disponibilidad se hará uso de los protocolos establecidos por el Ministerio de la Presidencia, a través de la Dirección de Carrera Administrativa.

Parágrafo: El trabajo a disponibilidad es 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.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Del artículo transcrito se desprende, que en el caso del trabajo a disponibilidad, se harían uso de los protocolos establecidos por el Ministerio de la Presidencia, a través de la Dirección de Carrera Administrativa; en ese sentido, el Decreto Ejecutivo No.466 de 5 de junio de 2020, que adoptó el protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante el COVID-19 en el Sector Público, 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 de Emergencia Nacional, estableciendo de esta manera la modalidad de trabajo aplicable durante la Pandemia Covid-19, 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 (sic) 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 Emergencias Nacional y deberá hacerse constar en el formulario No. AK-PRR-01.” (Lo subrayado es nuestro)

De los párrafos transcritos, se desprende con meridiana claridad, lo siguiente:

1. Esta norma acogió la modalidad de trabajo a disponibilidad previamente señalada en el Decreto Ejecutivo N°.378 de 2020, reiterando que estará sujeta a salario y, a todos los derechos contenidos en la legislación vigente, aplicándose exclusivamente durante la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional.
2. Se estableció también, la modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, la cual conlleva que el servidor público estaría sujeto a salario y a todos los derechos contenidos en la legislación vigente y que ésta, se aplicará a quienes no tengan una carga de trabajo asignada mientras dure la vigencia del Estado de Emergencias Nacional.

Como corolario debemos agregar, que en consulta anterior¹, esta Procuraduría señaló 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 Institución de Recursos 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, retribuir a la institución por los sueldos percibidos durante este período, a través de los mecanismos señalados en este instrumento normativo; es por ello que en dicha consulta se concluyó manifestando que aquellos ex funcionarios que renunciaron a los cargos públicos que ocupaban mientras se encontraban aun amparados a estas modalidades laborales (la modalidad de trabajo a disponibilidad y Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable) y ante la imposibilidad fáctica de implementar los mecanismos compensatorios antes señalados, éstos debían reembolsar, mediante cheques de gerencia los sueldos cobrados y no laborados.

Otro punto a considerar serían los Derechos Adquiridos, que según el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española², son aquellos que se encuentran incorporados al patrimonio de un sujeto como consecuencia de la aplicación de previsiones establecidas en las leyes. Por su

¹ Cfr. Nota C-127-20 de 13 de noviembre de 2020.

² <https://dpej.rae.es/lema/derecho-adquirido>.

parte, la doctrina señala que los derechos son aquellos que han satisfecho todos los requisitos exigidos por la ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente³.

Ahora bien, este Despacho ha señalado en ocasiones anteriores⁴ que los derechos adquiridos quedan incorporados al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hechos necesarios, según la ley vigente, para darle nacimiento; por oposición a las 'simples expectativas', 'meras posibilidades' de que el derecho nazca⁵. Así, por ejemplo, son derechos adquiridos los salarios, décimos tercer mes, **primas de antigüedad**, disfrute de vacaciones, bonificaciones, etc., cuando se cumplen con los presupuestos establecidos en la Ley.

Conclusiones:

1. Una vez calculado y finiquitado el uso del tiempo de permiso (*Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable*), corresponde a la Oficina Institución de Recursos 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, es decir a través de horas extraordinarias o vacaciones resueltas.
2. La obligación de cumplir o retribuir las horas remuneradas y no trabajadas por el servidor público, establecidas en el Decreto Ejecutivo N°.466 de 2020, **es personalísima** por lo tanto, es el servidor público el que debe decidir y comunicar en tiempo oportuno a la institución, que va a pagar el tiempo remunerado, trabajando horas extras o con las vacaciones a que tenga derecho; no obstante, **esto resulta improbable si el servidor público es destituido**.
3. Por lo tanto, si al momento de efectuarse la destitución del servidor público que se hubiese acogido a la modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, y éste no cubrió el período no laborado por los mecanismos compensatorios que prevé el ordenamiento jurídico aplicable (*en ese momento*) y dada la imposibilidad fáctica de implementarlos de manera posterior a su destitución, somos de la opinión que dichos ex servidores públicos, tendrían que reembolsar mediante cheques de gerencia, los montos cobrados por los meses pagados y no laborados.
4. Con respecto a su segunda interrogante, que guarda relación a si se *deben descontar de la Prima de Antigüedad* el período no laborado por el servidor público, la norma no hace referencia a dicha posibilidad de descuento.

Esperamos de esta manera haberle atendido debidamente su solicitud, respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole que la presente no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc

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 ROVERE, Roberto, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, Dere-Diva, página 285.

⁴ Cfr. Nota C-009-18 de 6 de febrero de 2018 y Nota C-123-20 de 12 de noviembre de 2020.

⁵ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1878. P.230.