



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 09 de agosto de 2022  
C-131-22

Licenciado

**Carlos B. Ordoñez O.**

Director General, Encargado de la Autoridad  
del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)  
Ciudad.

**Ref.: Viabilidad de descontar de las vacaciones vencidas, el tiempo que los servidores públicos se acogieron a la modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable.**

Señor Director General, Encargado:

Por este medio damos respuesta a su nota No.1236/22-DG/OIRH de 29 de julio de 2022, recibida en este Despacho el 2 de agosto del año en curso, por medio de la cual eleva consulta a esta Procuraduría respecto a: "...si es viable o no, descontar el tiempo que los servidores públicos se acogieron a la modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable de las vacaciones vencidas."

En atención a lo consultado, esta Procuraduría es del criterio que no es viable descontar de las vacaciones vencidas, el tiempo que los servidores públicos se acogieron a la modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, toda vez que calculado y finiquitado el uso del tiempo, le corresponde a la Oficina Institución de Recursos Humanos, solicitarle al servidor público decida, a través de cuál de los modos disponibles (*horas extraordinarias o vacaciones resueltas*), va a cubrir el periodo de tiempo no laborado, tal y como está dispuesto en la: "Guía Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, Ejecución del Procedimiento" del Decreto Ejecutivo No.466, debidamente publicado en la Gaceta Oficial No.29040-A de 5 de junio de 2020.

**Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

Un aspecto de esencial importancia al que debemos hacer referencia, lo constituye, el principio cardinal de legalidad, el cual se encuentra regulado tanto a nivel constitucional como legal. Veamos:

**A. Marco Constitucional:**

"**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

**B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):**

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, propone que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; es decir, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar de igual forma que, el *Principio de Legalidad*<sup>1</sup> entraña que los poderes públicos sólo pueden proceder de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la vinculación positiva de los poderes públicos, en la cual éstos (*los poderes*), solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido, por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

Ahora bien respecto al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría en criterios anteriores<sup>2</sup>, ha señalado que 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 que los servidores públicos puedan realizar sus funciones en la modalidad de trabajo a disponibilidad o permisos de trabajo a los que tuvieran derecho, con el objetivo de prevenir el contagio por COVID-19. 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

<sup>1</sup>FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. *Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017. Págs. 41 y 42

<sup>2</sup> Cfr. Nota C-226-21 de 30 de diciembre de 2021 y C-008-22 de 24 de enero de 2022.

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)

Tres (3) son los aspectos de importancia que se desprenden del artículo transcrito:

1. 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.
2. 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.
3. Esta modalidad de trabajo se realizará durante la jornada regular y, por lo tanto, estará sujeta al salario y a todos los derechos contenidos en la legislación vigente.

Por su parte, 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 lo siguiente:

## **“MODALIDAD DE TRABAJO APLICABLE DURANTE LA PANDEMIA COVID-19**

### **I. 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 No.378 de 2020, reiterando que estará sujeta al 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 estará sujeto al 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 Emergencia Nacional.


Como corolario, debemos señalar que en consulta anterior<sup>3</sup>, esta Procuraduría sostuvo que de acuerdo con el cuadro descriptivo del procedimiento a seguir en estos casos, contenido en la ya citada "Guía – Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, Ejecución del Procedimiento", **una vez calculado y finiquitado el uso del tiempo de permiso, corresponde a la Oficina Institución 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 periodo, a través de los mecanismos señalados en dicho instrumento normativo. Es decir, que aquellos ex funcionarios, que renunciaron a los cargos públicos que ocupaban mientras se encontraban aún amparados en estas modalidades laborales (*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 salarios cobrados y no laborados.

<sup>3</sup> Cfr. Nota C-127-20 de 13 de noviembre de 2020.

Por lo tanto, somos de la opinión que *no es viable* descontar de las vacaciones vencidas, el tiempo que los servidores públicos se acogieron a la modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, toda vez que calculado y finiquitado el uso del tiempo, le corresponde a la Oficina Institución de Recursos Humanos, solicitarle al servidor público decida, a través de cuál de los modos disponibles (*horas extraordinarias o vacaciones resueltas*), va a cubrir el periodo de tiempo no laborado, tal y como está dispuesto en la: "Guía Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable, Ejecución del Procedimiento" del Decreto Ejecutivo No.466, debidamente publicado en la Gaceta Oficial No.29040-A de 5 de junio de 2020.

De esta manera, dejamos expuesta nuestra opinión, expresándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM:mabc  
C-124-22