



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de septiembre de 2022.
Nota C-156-22

Licenciada

Aida M. Ureña de Maduro

Presidenta de la Junta Directiva de la

Caja de Seguro Social (CSS)

Ciudad.

Ref.: Aplicación del numeral 7 del artículo 12 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

Licenciada de Maduro:

Por este medio me refiero a su Nota N°PdeJD 771-2022 de 19 de agosto de 2022, recibida en esta Procuraduría el día 7 de septiembre del año en curso, mediante la cual consulta lo siguiente:

“¿Es procedente la aplicación del numeral 7 del artículo 12 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, para justificar las ausencias que se produjeron de servidores públicos administrativos, principalmente en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020, producto de la pandemia Covid-19 y el toque de queda establecido por medio del Decreto Ejecutivo 507 de 2020 y demás disposiciones?”

Sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es de la opinión que sí es procedente la aplicación del numeral 7 del artículo 12 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, para justificar las ausencias producidas en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020, producto de la pandemia Covid-19; no obstante, corresponderá a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, analizar cada caso en particular, tomando a su vez en consideración, lo dispuesto en los Decretos Ejecutivos No.378 de 17 de marzo de 2020, No. 507 de 24 de marzo de 2020 y No.466 de 5 de junio de 2020; normas aplicables al momento en que se suscitaron los hechos.

Nuestra opinión la sustentamos en las siguientes consideraciones:

I. Antecedentes:

A través del Decreto Ejecutivo No.64 de 28 de enero de 2020, se adoptaron ciertas medidas de acuerdo con el Plan Nacional ante la amenaza por el brote del nuevo coronavirus (Covid-19), así como las medidas extraordinarias que fuesen requeridas para evitar, en su momento, la introducción y propagación de este problema de salud pública a nivel mundial; no obstante el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de Salud (OMS/OPS), declaró la enfermedad coronavirus (Covid-19) como Pandemia, en virtud de la propagación a nivel mundial, la cantidad de personas afectadas y los decesos suscitados como producto de este virus.

En ese sentido, ante el inminente peligro surgido y, en virtud de los casos registrados y confirmados en nuestro país, se emitió la Resolución de Gabinete No.11 de 13 de marzo de 2020, que, entre otras cosas, declaró el Estado de Emergencia Nacional, así como la aprobación de una serie de medidas determinadas y/o especificadas a través de un número plural de Decretos Ejecutivos, con el objetivo de reducir, mitigar y controlar la propagación del Covid-19 en nuestro país.

Cabe resaltar que, el Estado de Emergencia Nacional decretado por el Consejo de Gabinete, se refiere a aquellos escenarios excepcionales que afectan a una nación, como es el caso de epidemias o brotes de enfermedades graves, mismas que están reguladas en nuestro ordenamiento positivo¹.

Así, resulta fundamental hacer referencia a que por medio del Decreto Ejecutivo No.378 de 17 de marzo de 2020, "*Que establece medidas para evitar el contagio del COVID-19 en la Administración Pública*", se dictaron medidas de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos al servicio del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas (específicamente, aquellas regidas por la Ley de Carrera Administrativa, ya sea directa o supletoriamente contemplando de esta manera 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**, con la finalidad de preservar la salud e higiene de los servidores públicos en su ámbito laboral, frente a la pandemia del Covid-19.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, "*Que amplía el toque de queda decretado mediante Decreto Ejecutivo No.490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones*", impuso entre otras cosas, un toque de queda en todo el territorio nacional, durante las 24 de horas del día, a partir de las 5:01 a.m. del día 25 de marzo de 2020 y cuya vigencia debía mantenerse mientras durara la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional², entendiéndose que esta medida fue requerida para contribuir a establecer un sistema de vigilancia y control; **no obstante, se determinó cuáles instituciones, personas, actividades y empresas, estarían excluidas del toque de queda establecido; como fue el caso del personal de la Caja de Seguro Social**³.

Ahora bien, 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

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.

¹ Cfr. numeral 10 del artículo 85 del Código Sanitario.

² Cfr. artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, publicado en Gaceta Oficial No.28987-B de 24 de marzo de 2020.

³ Cfr. numeral 2 del artículo 2 Ibidem y Fe de Errata publicada en Gaceta Oficial No.28988-B de 25 de marzo de 2020.

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, conviene señalar que en consulta anterior⁴, 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 período, a través de los mecanismos señalados en dicho instrumento normativo.

⁴ Cfr. Nota C-127-20 de 13 de noviembre de 2020.

II. Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social⁵:

Debemos manifestar que esta norma, establece en su artículo 12, cuáles son los supuestos en los que los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, podrán ausentarse justificadamente del puesto de trabajo; destacándose el que se refiere a sucesos imprevistos, notorios o extraordinarios, que afecten a los servidores públicos a consecuencia de fuerza mayor o casos fortuitos, debidamente comprobados, hasta por el término de treinta (30) días calendario. Veamos:

“ARTICULO 12: Los servidores públicos podrán ausentarse justificadamente del puesto de trabajo, siempre que las ausencias se encuentren dentro de las previsiones del presente artículo.

Acreditan la ausencia justificada: Permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, separación del cargo y vacaciones.

Se considerarán ausencias justificadas al trabajo, con derecho a sueldo, las ocasionadas por los siguientes hechos:

1. Quince (15) días de ausencia por enfermedad por cada año de labor.
2. Por fallecimiento del cónyuge o compañero(a), madre, padre o hijo(a), por cinco (5) días hábiles.
3. Por fallecimiento del abuelo(a), hermanos(as) o nietos(as), por tres (3) días hábiles.
4. Por fallecimiento de suegros(as), nueras, yernos, cuñados(as), tíos(as) y sobrinos(as), por un (1) día hábil.
5. Cinco (5) días hábiles por matrimonio, por una (1) vez.
6. Un (1) día hábil por nacimiento del hijo(a).
7. **Por sucesos imprevistos notorios o extraordinarios que afecten a los servidores públicos a consecuencia de fuerza mayor o casos fortuitos, debidamente comprobados, hasta por el término de treinta (30) días calendario.**
8. La asistencia a congresos, seminarios, cursillos y similares, por designación del superior jerárquico para representar a la Caja de Seguro Social, hasta por el término de quince (15) días.
En todo caso el servidor público está obligado a presentar constancia de asistencia y la documentación correspondiente a la finalización del evento, a la Dirección Nacional de Personal.
9. Ausencia por enfermedad de padres mayores, hijos o cónyuge.

PARÁGRAFO: Estas ausencias deberán ser comprobadas con la documentación correspondiente o cualquier otro medio de prueba eficaz, dentro del término de quince (15) días hábiles, posterior al hecho, salvo los casos descritos en el numeral 1 del presente artículo. En caso de ausencia por matrimonio deberá notificar con quince (15) días hábiles de antelación al jefe inmediato.”

Con referencia a lo anterior, resulta necesario definir los conceptos de **“fuerza mayor”** y **“casos fortuitos”**.

En este sentido, el artículo 34-D de nuestro Código Civil, los define de la siguiente manera:

⁵Aprobado mediante Resolución No.35,888-204-JD de 15 de junio de 2004 y Publicado en Gaceta Oficial No.25106 de 2 de agosto de 2004.

“**Art.34-D.** Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, en el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes. Es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole.”

Por su parte, el jurista español Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental, define el término **fuerza mayor** como: “*Todo acontecimiento que no ha podido preverse o que, previsto, no ha podido resistirse*”, y en cuanto al **caso fortuito**, como: “El suceso inopinado, que no se puede prever ni resistir”.

Dadas las condiciones que anteceden, se desprende que de presentarse dichos supuestos (*debidamente comprobados*), los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, podrán ausentarse justificadamente de su puesto de trabajo hasta por el término de treinta (30) días calendario.

Por lo tanto, este Despacho comparte el criterio señalado en su escrito, en el cual los asesores legales asignados a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, manifiestan que: “...*la petición de utilizar el numeral 7 del artículo 12 del Reglamento Interno de Personal, para efectos de justificar 30 días o menos en que se ausentó un servidor público de la institución producto de la pandemia Covid-19, tiene asidero jurídico puesto que se trató de un hecho que provino de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos (aparición de una nueva clase de coronavirus) y situaciones producidas por hechos del hombre, como es el caso de una serie de normativa (sic) sanitaria (sic) que impidió la movilización general de la población, lo cual es un hecho público y notorio.*”

III. Conclusión:

1. Respecto a su interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que sí es procedente la aplicación del numeral 7 del artículo 12 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, para justificar las ausencias producidas en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020, producto de la pandemia Covid-19; no obstante, corresponderá a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, analizar cada caso en particular, tomando a su vez en consideración, lo dispuesto en los Decretos Ejecutivos No.378 de 17 de marzo de 2020, No. 507 de 24 de marzo de 2020 y No.466 de 5 de junio de 2020; normas aplicables al momento en que se suscitaron los hechos.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-147-22

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**