



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de mayo de 2025  
Nota C-129-25

Honorable Señor Procurador:

Ref.: Licencias con derecho a sueldo por estudios y la correlativa obligación del servidor beneficiado conforme lo establecen los artículos 45 y 46 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota No. PGN-DRRHH-DS-946-2025, recibida en este Despacho el 12 de mayo del año en curso, por cuyo conducto hace consulta en relación: “...con las licencias con derecho a sueldo por estudios y la correlativa obligación del servidor beneficiado conforme lo establecen los artículos 45 y 46 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, (que instituye la Carrera del Ministerio Público y Deroga y Subroga Disposiciones del Código Judicial...)”.

Sobre el particular, haremos una breve referencia de las regulaciones pertinentes a su consulta, sobre las concesiones de licencias con derecho a sueldo por estudios a servidores públicos del Ministerio Público, lo cual es permitido a la luz de los artículos 41 y 45 de la Ley 1 de 2009; siempre que el servidor cumpla con los requisitos específicos en dichos artículos.

Por su parte, el artículo 46 *ibídem*, el cual origina sus interrogantes puntuales, establece el requerimiento del servidor del Ministerio Público, beneficiario de una licencia con sueldo por estudio, sea en el país o en el extranjero, “tendrá la obligación de laborar para la Institución por el mismo tiempo que comprenda la licencia...”, y se establece adicionalmente que: “En caso de incumplimiento, el servidor quedará obligado a devolver a la Institución los sueldos percibidos durante el término de la licencia. Las dependencias encargadas de la administración de recursos humanos deberán establecer los mecanismos para el cobro de estos sueldos.”

Se desprende meridianamente con claridad del artículo 46 citado, la obligatoriedad del funcionario del Ministerio Público beneficiado con una licencia con sueldo por estudios, una vez concluya los mismos, trabajar para la entidad respectiva por la misma duración de

Licenciado

**LUIS CARLOS MANUEL GÓMEZ RUDY**

Procurador General de la Nación

Ciudad.

*tiempo...*

tiempo de la licencia concedida. Así mismo, si dicho servidor no cumple con la obligatoriedad de laborar para la Institución correspondiente, la regulación claramente indica que dicho funcionario queda obligado a la devolución de los “sueldos percibidos” durante el término de la licencia otorgada.

Por lo tanto, consideramos que existe una contraprestación estricta y vinculante para el funcionario por recibir ese beneficio o apoyo de la Institución en la cual labora, lo que representa una obligación correlativa de retorno y de mantenerse en el cargo en la entidad correspondiente, con la finalidad de resguardar la inversión que dicha institución ha realizado en la capacitación del funcionario.

En base a los elementos aportados en su consulta; y, si bien el artículo 46 de la Ley 1 de 2009 en análisis, no hace diferencia expresa entre incumplimiento total (no reintegro, de ser el caso) o parcial (reintegro y renuncia antes de cumplir el plazo, de ser el caso) de parte del servidor beneficiado de su obligación de laborar en la Institución respectiva, ni tampoco el legislador estableció la posibilidad de un reintegro parcial ni hizo referencia a devoluciones parciales, podemos considerar y coincidimos con el criterio expuesto en su consulta, por efectos de una interpretación literal, sistemática y lógica del artículo 46 referido, que cualquier incumplimiento, inclusive si el funcionario labora parte del tiempo exigido por ley, generaría la obligación de devolver la totalidad de los sueldos durante el tiempo concedido en la respectiva licencia con sueldo por estudios.

Lo anterior, encuentra su fundamento en el carácter oneroso del beneficio otorgado por la Institución, es decir, otorgar una licencia con goce de sueldo, y a su vez, la necesidad de protección del erario público contra posibles enriquecimientos injustificados. Aceptar una devolución parcial de los salarios sin que se haya cumplido con el tiempo de servicio comprometido, perjudicaría a la administración pública y reduciría los incentivos para el cumplimiento de estos compromisos.

En cuanto a su segunda interrogante, sobre la retribución de los salarios devengados durante la licencia, consideramos y coincidimos que los sueldos percibidos se refieren al salario bruto, es decir, la cantidad total devengada por el servidor antes de cualquier deducción. Debemos recordar que las retenciones o deducciones, tales como impuesto sobre la renta, seguro social, etc., son obligaciones personales del funcionario que se realizan por medio de la entidad empleadora; por lo tanto, no modifican el valor original de la obligación de devolver los sueldos percibidos; además debe tenerse en cuenta, que tanto el salario como las deducciones legales del mismo son pagados al funcionario por el Estado, por lo que correspondería al Ministerio Público el cobro completo del salario bruto mensual del servidor beneficiado con la licencia con sueldo por estudios, para el caso que nos ocupa. Desde esa perspectiva, podemos inferir que el concepto de sueldo percibido a que hace alusión el ut supra artículo 46 de la Ley 1 de 2009, se relaciona al término salario bruto mensual, antes de cualquier deducción legal.

En cuanto a su tercera y última interrogante expuesta, sobre los posibles mecanismos legales y procedimentales que debería seguir la Procuraduría General de la Nación para

la recuperación de los salarios percibidos, aunque la ley no define los mecanismos específicos, se pueden considerar los siguientes pasos: a) Comunicación formal: la Dirección de Recursos Humanos debe comunicar formalmente y por escrito al servidor el incumplimiento de su obligación y el monto a devolver, con la inclusión, como fundamento legal, del contenido del referido artículo 46 de la supracitada Ley 1 de 2009, adjuntando una certificación del Departamento de Planillas, b) Posibilidad de un cobro persuasivo, ofreciendo al servidor realizar un plan de pagos, a fin de evitar largos procesos judiciales; y, c) Posibles acciones legales, en caso de no lograr un acuerdo, podría iniciarse un proceso civil para recuperar los salarios percibidos del servidor licenciado.

Adicionalmente, recomendamos, para darle mayor refuerzo a la seguridad jurídica del acto de otorgamiento de licencias en la Institución, emitir las resoluciones administrativas o contratos correspondientes que avalen la emisión de tales licencias a los servidores beneficiados, incluyendo la advertencia de su reintegro al culminar la licencia respectiva, plazos y condiciones específicos para la recuperación de los salarios percibidos en caso de incumplimiento, notificaciones, posibles acuerdos de pagos, entre otros.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdA/jl  
C-113-25