

Panamá, 19 de marzo de 2003.

Honorable señora

YOLANDA VILLA DE AROSEMENA

Alcaldesa Encargada del Municipio de La Chorrera

Distrito de La Chorrera-Provincia de Panamá.

Señora Alcaldesa:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su nota número DA/138-03 de 26 de febrero de 2003, por medio de la cual nos consulta sobre la aplicación de descuento salarial, por el Director Administrativo, a funcionarios municipales por faltas administrativas como tardanzas y ausencias injustificadas.

Antecedentes

El origen de la interrogante obedece a que la Oficina de Auditoria de la Contraloría del Municipio de La Chorrera, envió nota a su despacho solicitando el fundamento legal de descuentos que se aplicaron a funcionarios municipales por faltas administrativas (ausencias y tardanzas injustificadas) toda vez que, estos se hicieron con base al salario bruto y no sobre el salario neto.

Según nos explica la intención no es afectar a los funcionarios públicos, quienes tienen un salario que no es acorde con las funciones que desempeñan para la municipalidad; pero que por motivos presupuestarios no se les pueden adecuar.

Lo que se consulta:

¿El descuento al funcionario municipal por ausencia o tardanza injustificada cometida sobre la base de qué debe realizarse, salario bruto o salario neto?

Opinión legal de Asesoría Jurídica del Municipio

El Departamento de Asesoría Legal, es de opinión que dicha actuación administrativa se enmarcó en la ley 106 de 8 de octubre de 1973, artículo 45, numeral 8, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1.

...

8. Vigilar las labores en las oficinas municipales para que cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados **imponiéndoles sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres(3) días ni multa de quince balboas (B/.15.00)"**

De acuerdo a la norma citada, los Alcaldes tienen por mandato legal aunado al Reglamento Interno del Municipio, la facultad de sancionar a aquellos funcionarios que no cumplan con el horario previamente establecido, dentro del cual deben ejercer sus funciones, como servidores públicos.

No obstante, se considera que el descuento aplicado sobre el salario bruto es una doble sanción al funcionario, ya que por un lado, se le realiza el descuento y por otro, se le disminuye su cotización al seguro social. Por lo que sugiere, que el descuento se haga sobre la base del salario neto luego de los descuentos de ley.

Criterio legal de la Procuraduría

Iniciamos el presente examen, transcribiendo las normas del Acuerdo N°.11 de 10 de abril de 1979 "por el cual se dicta el nuevo reglamento interno que deben regir a los funcionarios municipales", concretamente el Capítulo III sobre deberes. Veamos:

"Artículo 15. Son deberes de los empleados municipales de La Chorrera:

a) Respetar y cumplir con lealtad la Constitución, la Ley, los reglamentos y demás disposiciones vigentes.

b) Concurrir puntualmente al trabajo de acuerdo con el horario oficial y demás disposiciones vigentes.

...”

Artículo 17. Puntualidad y Asistencia

Los empleados del Municipio *deben concurrir puntualmente al trabajo y realizar en forma continua las labores que le han sido asignadas de acuerdo a la jornada de trabajo la cual comprende 40 horas semanales y en un horario de 7:00 a.m. a 3:00 p.m.*

Por autorización del señor Alcalde podrán establecerse horarios especiales en algunas unidades administrativas: Especialmente en el Departamento de Aseo, Tesorería, Mercado Público y Matadero Municipal.

Todo empleado deberá registrar personalmente su entrada y salida en las tarjetas de tiempo. El empleado que no marque o firme por otro, será sancionado con cinco balboas (B/.5.00) de multa. Ésta será aplicada también al empleado beneficiado en la misma forma. La reincidencia en la infracción de esta norma será sancionada con suspensión de un (1) día la primera vez y con suspensión de dos (2) días la segunda vez.

Artículo 19. Tardanzas

Se entiende por tardanza la acción de registrar la asistencia después de cinco (5) minutos de la hora de entrada oficialmente establecida.

Las tardanzas se computarán cada mes calendarios y se sancionaran así:

a) Por las seis (6) primeras tardanzas después de seis (6) minutos de la hora de entrada, se descontará del sueldo, el equivalente a medio día de trabajo.

b) Toda tardanza después de quince (15) minutos hasta una hora será computada doble.

c) Una tardanza de más de una hora se computará como inasistencia a media jornada. (art. 5ª Decreto de Gabinete N°.137 de 1969)

ch) Se computará como inasistencia el faltar a media jornada de trabajo. (Artículo 50 Decreto de Gabinete N°.137 de 1969).

Artículo 21.

...

Las ausencias se clasificarán como justificadas e injustificadas. Las ausencias justificadas darán derecho al pago de la correspondiente remuneración **y las injustificadas a los respectivos descuentos.**

Artículo 25. **Se consideran ausencias injustificadas las no comprendidas en el artículo 22 del presente reglamento.** Estas ausencias serán sancionadas de la siguiente forma:

- a) Mensualmente cada **ausencia** causará el **correspondiente descuento de la remuneración del empleado del día que faltó.** **La segunda falta por este concepto será sancionada con una suspensión de dos (2) días y la tercera falta con una suspensión de tres (3) días.** **El empleado reincidente en ausencias injustificadas además de los descuentos de aplicación automática, se hará acreedor de la destitución.**
- b) Cinco (5) **ausencias injustificadas consecutivas durante el mes serán consideradas como abandono del cargo y en consecuencia se procederá a la destitución.**

El Reglamento Interno del Municipio de La Chorrera, plantea con claridad, una serie de deberes que los funcionarios municipales deben cumplir con eficiencia, honestidad, competencia, lealtad y moralidad del servicio (artículo 295,

párrafo final de la Constitución Política). Esto constituye una garantía para el cumplimiento de los fines y funciones de la organización municipal.

En ese sentido, toda estructura administrativa debe contar con régimen disciplinario que mantenga los principios reguladores de la conducta del funcionario dentro de la administración pública. La doctrina señala que la acción disciplinaria, cubre la relación de subordinación que existe entre el funcionario público y el Estado y se origina por el incumplimiento de un deber, prohibición, la omisión o extralimitación de las funciones etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio de la organización pública respectiva.¹

Vale destacar, que el artículo 15 del Acuerdo N°.11 de 1979, empieza advirtiendo al funcionario municipal, su obligación de respetar la Constitución Política y demás leyes que le rijan y además afirma que el empleado debe acudir puntualmente al trabajo de acuerdo al horario oficial fijado por el Municipio de La Chorrera que es de 7:00a.m. a 3:00p.m., ejecutando sus labores de forma continua, es decir sin interrupción en concordancia con la jornada de trabajo que comprende cuarenta horas semanales. (Artículo 17).

Así las cosas, el Reglamento Interno en su Capítulo III sobre deberes de los funcionarios municipales, contenido en el Acuerdo N°.11 de 1979, preceptúa las normas jurídicas que regulan el comportamiento de los servidores municipales en el ejercicio de sus atribuciones, indicándole en primer lugar, sus obligaciones, tal como se desprende de los artículos 15, 16, 17, 18 del citado Acuerdo.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 19, del Acuerdo N°.11 de 1979, empieza a definir **la tardanza** como "la acción de registrar la asistencia después de cinco (5) minutos de la hora de entrada oficialmente establecida". De igual manera, indica el cómputo de la tardanza en mes calendario y la correspondiente sanción.

En atención al artículo 19 del Reglamento Interno mencionado en líneas precedentes, al empleado municipal se le aplicará la sanción atendiendo al cómputo de tardanzas que haya

¹ **RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel.** Manual de Carrera Administrativa y Régimen Disciplinario. Ediciones Librería el Profesional; Colombia, 1997, págs. 95 - 97.

acumulado durante el mes. Así por ejemplo: las seis (6) primeras tardanzas después de seis (6) minutos de la hora de entrada, se le descontará del sueldo, el equivalente a medio día de trabajo; por ejemplo si un funcionario gana un sueldo de B/.300.00 entonces éste se divide entre treinta días para saber cuanto ganaría por día, y esto daría a diez (B/.10.00)balboas, por día; lo que significa que medio día de trabajo sería cinco (B./5.00) balboas y así sucesivamente, esto sería lo que se le descontaría.

La jurisprudencia laboral panameña sobre el tema de las tardanzas, no tipifica la tardanza en presentarse al puesto de trabajo por parte del trabajador, como causa justificada de despido pero si se tipificaría como falta sujeta a sanciones disciplinarias distintas del despido de acuerdo al Reglamento Interno de Trabajo. (Sentencias de 23 de octubre de 1990 y 8 de mayo de 1991.

Las ausencias injustificadas, puede definirse como la falta de asistencia al trabajo sin causa justificada; ésta también será descontada del salario del funcionario municipal, pero a diferencia de la tardanza, aquí se descuenta el día o la jornada completa, el artículo 21 del Acuerdo N°.11 de 1979 y el artículo 25 de ese mismo texto dispone la forma de sancionarla, a saber: a) Mensualmente cada ausencia causará el correspondiente descuento de la remuneración del empleado del día que faltó es decir el cómputo se hará por el día de trabajo que el servidor municipal se ausentó injustificadamente.

Sobre el particular, el Tribunal Superior de Trabajo, ha señalado, la necesidad que en la nota escrita de despido se haga constar concretamente cuáles fueron los días que el trabajador faltó a sus labores, lo cual constituyen la causa especificada del despido para que la misma pueda ser efectivamente considerada. (Sentencia de 29 de noviembre de 1991.)

En el caso de las ausencias injustificadas también se establece una dosificación de la sanción administrativa, si por ejemplo el empleado municipal ha faltado a su puesto de trabajo por segunda vez será sancionado con una suspensión de dos (2) días y la tercera falta con la suspensión de tres(3) días. El funcionario reincidente en ausencias injustificadas además de *los descuentos de aplicación automática, se hará acreedor a la destitución.*

Por otro lado, si el servidor municipal se ausenta por cinco (5) días injustificadamente durante el mes será considerado como abandono del cargo y en consecuencia se procederá a la destitución.

En relación a los descuentos o al no cobro de salario por ausencias injustificadas, también viene confirmado por la Ley 9 de 20 de junio de 1994 "***por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa***" en su artículo 138 numeral 19, cuando dice: "***no se cobrará salario sin cumplir con su jornada de trabajo***", salvo excepciones contempladas en esta ley.

Por todo lo anterior, este despacho es de opinión que los descuentos que se apliquen por tardanzas o ausencias injustificadas se harán **sobre el sueldo del servidor municipal**, es decir en base al sueldo bruto, de acuerdo a la dosificación de las sanciones para cada caso de conformidad con los artículos 19 y 25 del Acuerdo N°.11 de 1979.

De igual manera, las sanciones por falta de puntualidad y asistencia deberá ser impuesta por la autoridad nominadora, es decir por el Alcalde, si se trata de servidores públicos nombrados por éste, de acuerdo al artículo 45, numeral 4 de la Ley 106 de 1973. Se sugiere a la administración municipal que se cumpla con el debido proceso y el principio de legalidad en estos procesos, a fin de que a los afectados se les concedan los recursos administrativos de conformidad con la ley 38 de 2000.

Por último, somos de opinión que en estos casos, lo que la administración municipal debe desarrollar es la excelencia y modernización de su institución, motivando a su personal al cumplimiento de sus deberes de forma eficiente y eficaz, a través de programas de capacitación.

En estos términos dejo contestada su interesante consulta, me suscribo de usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.