

Panamá, 25 de enero de 1998.

Señor
Victor Estribí Miranda
Alcalde del Distrito Municipal de Gualaca.
Gualaca, Provincia de Chiriquí.

Respetado señor Alcalde:

Con la presente Nota-Consulta estamos dando respuesta a su Solicitud elevada a esta Procuraduría de la Administración a través de Nota N°.515/97 de fecha 15 de diciembre de 1997 registrada en este Despacho el día 31 de diciembre del año pasado y cuyo contenido es el siguiente:

“Primero: El Municipio de Gualaca, para el **1 de diciembre de 1992**, nombró dentro del departamento de Tesorería con el **cargo de Contable o auxiliar de Contabilidad** al señor Guillermo A. Gaitán a lo cual se le asignó un salario de B/. 215.00 por mes y como un funcionario dentro de la planilla de personal fijo de este Municipio y posteriormente para **1993** se aumentó a esta persona quedando su salario en **B/.225.00** por mes.

Segundo: Sus funciones dentro del Departamento de la Tesorería Municipal **fue hasta octubre de 1994, ya que para noviembre del mismo año se le nombró con otras funciones** pero en este caso en otro departamento Administración Municipal (Alcaldía Municipal) pero sin embargo, su salario asignado para este nuevo cargo fue de B/. 205.00 por mes.

Tercero: Para diciembre de 1994, que se discutía el Presupuesto Municipal para la vigencia de 1995, no se hizo el ajuste correspondiente a este funcionario ya que

cuando se le nombró en Tesorería Municipal su salario era de B/.225.00 y al pasar a la Alcaldía, su salario se bajo a B/. 205.00 y consideramos que lo que se hizo fue un nombramiento de un Despacho a otro, pero este último superior ya que ocupó un puesto nuevo dentro de la Administración Municipal.(Sic)

Cuarto: De estos tres puntos le solicitamos a usted de manera legal nos pueda contestar si el Municipio de Gualaca podía bajarle el sueldo o mantenerle el mismo y si hay derecho legal a pagar por parte del Municipio a este funcionario el sueldo bajado desde 1994 hasta la actualidad.”

Hecho los anteriores cuestionamientos pasaremos hacer un análisis respectivo de cada uno de los supuestos jurídicos en particular, además de establecer a quién le corresponde la facultad de crear los cargos y establecer a nivel legal, si puede verse alterado los salarios de los servidores municipales.

A nivel legal, el artículo 74 y 75 de la Constitución Política, mantiene un principio garantista que protege los derechos laborales del trabajador, nos referimos al **“In dubio, pro operario”**, según el ilustre autor **Manuel Osorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales**, define este principio, como aquel en que la duda favorece al obrero. En los conflictos del trabajo, las dudas se tienen que resolver a favor del trabajador, por una razón de protección social a la parte más necesitada.”

La Carta Política en su artículo 74, señala que la Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores. De igual forma el artículo 75, de la citada Carta Fundamental, dispone que los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores.

El último artículo desarrolla a nuestro juicio el principio antes citado, garantizando a favor del trabajador sus derechos, como el que nos trae a reflexión esta Consulta el derecho a no ser desmejorado en su salario salvo casos especiales, pero el principio es no ser afectado por dicha medida sin causa que así lo justifique.

El Código laboral en su artículo 159 dispone lo siguiente:

“Artículo 159: El salario pactado no podrá ser reducido por ninguna circunstancia, ni aún mediante el consentimiento del trabajador.

En los casos en que por razones de crisis económica grave de carácter nacional, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se ponga en peligro la existencia de la fuente de trabajo, se podrá, de manera temporal, modificar o reducir los horarios o a la semana de trabajo, correspondiente, con el consentimiento de la organización sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, siempre que se acuerden los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a niveles existentes antes de la crisis.

En tales situaciones el Estado aunará esfuerzos con los trabajadores y empleadores, a fin de disminuir los efectos de la crisis.”

Como podemos ver las normas del Código Laboral al igual que nuestra Constitución Política, establecen un principio protector del salario del trabajador, en el sentido de que una vez pactado el salario, éste no podrá ser reducido por ninguna causa, ni siquiera mediante consentimiento del empleado, salvo los casos que allí se desarrollan. (Cfr. Sentencia de 5 de mayo de 1992 sobre disminución de salarios emitida por el Tribunal Superior de Trabajo.)

Ello es así, ya que cuando el funcionario público, es nombrado con un salario base por ejemplo B/. 550.00 balboas, por ninguna razón puede ser rebajado el mismo salvo circunstancias especiales. Ahora bien, para evitar estas situaciones debería existir una Ley general de salarios que garantice el salario del trabajador en la medida que también se le garantice su situación económica y no se vea desmejorado el mismo.

Entrando en materia, consideramos oportuno indicar, en primer término que el Consejo Municipal, es el encargado de crear o suprimir cargos y hacer las correspondientes asignaciones económicas de acuerdo a la Ley y la Constitución Política, veamos el contenido del artículo 17 numeral 6, de la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

“Artículo 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. ...

6. **Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que disponga la Constitución y las Leyes vigentes.**"

Queda confirmado que dentro de las funciones legales del Consejo Municipal, se encuentra la estructuración política del recurso humano a disposición del Distrito, no obstante, ésta debe ser coherente con las normativas que regulan dicha materia.

En cuanto al salario de los servidores municipales, cabe señalar que el mismo responde al artículo 67, de la Ley supracitada, al disponer:

"Artículo 67: Los sueldos y asignaciones de los servidores municipales pueden ser alterados en cualquier tiempo, inclusive los de los Alcaldes y Corregidores, cuya remuneración sea pagada por el Tesorero Municipal. Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año."

De lo antes descrito, es importante analizar el significado de **alterar el sueldo**. Para el Diccionario de Ciencias jurídicas, Políticas y Sociales, alterar es cambiar la forma o la esencia de una cosa, en consecuencia, el concepto acepcionado colige que en el estudio en referencia, el sueldo de los servidores municipales puede ser modificado por causas positivas, como en detrimento de éstos.

Del propio articulado se extrae, que la alteración del sueldo en forma negativa es la (disminución del salario); éste debe responder a los mismos preceptos legales que cuando se realice el aumento, o sea que la recaudación presupuestaria haya sufrido un déficit, en sus arcas y en consecuencia el plan de operaciones del ente municipal, no pueda hacer frente a tales gastos; y tal disminución, sólo podrá comenzar a regir a partir de la nueva vigencia fiscal, luego de haber efectuado un balance en el presupuesto del año anterior.

En el caso bajo estudio, tenemos pues que el señor Gaitán, culminó sus funciones como auxiliar de Contabilidad en octubre de 1994, ya que para noviembre de ese mismo año, se le nombró como Escribiente II, en la Administración Municipal con salario de B/. 205.00 balboas, es decir menor al salario que tenía como Auxiliar de contabilidad, el cual era de B/.225.00 balboas,

prometiéndosele hacerle los ajustes correspondientes en el nuevo presupuesto, para la vigencia fiscal del año 1995.

No obstante, este acto jurídico, jamás se llevó a cabo, ni se contempló en el precitado Presupuesto ni en un Acuerdo Municipal. Al no existir un instrumento legal que amparará el derecho del señor Gaitán, mal podía hacer los reclamos pertinentes. Por otro lado, debemos tomar en cuenta, que sí al ser asignado a otro Despacho, bajo un cargo o posición distinta a la que tenía anteriormente, debió evaluar la situación de que el salario estaba por debajo de lo que ganaba en el anterior puesto. Aun corriendo el riesgo, debió haber esperado que se hubiese emitido una resolución, por parte del Consejo Municipal, que amparara un aumento en el nuevo puesto, a fin de que con este instrumento legal hubiera podido reclamar ante la propia administración municipal. El derecho que le garantiza la Ley y la Constitución Política y otras leyes de que ningún trabajador puede ser desmejorado en su salario, consideramos no ha sido violentado, toda vez que él pasó de un cargo a otro, lamentablemente, aceptó un mismo cargo con un salario inferior, que inferimos era de su conocimiento. En todo caso sólo le asistiría el derecho si su salario se le hubiera disminuido o rebajado en el mismo cargo o de otra manera que existiendo un instrumento legal que determinara un aumento, éste no se hubiera hecho.

Concluimos entonces que es potestad del Consejo Municipal asignar los salarios de los distintos servidores municipales, siempre y cuando provenga del Tesoro Municipal, y cumpla con las disposiciones que la Ley exige, entre ellas que estas alteraciones en el salario de los funcionarios municipales (sea aumento o disminución) hubiesen respondido a los balances presupuestados en el año anterior y que comenzarán a surtir efectos en el año siguiente; actos que no se produjeron en el caso súbdice, ya que no existió un instrumento legal, que amparará el derecho alegado por el señor Gaitán, además de haber prescrito el término para sus correspondientes reclamos o bien determinar su permanencia en el puesto original o en acceder al nuevo cargo con un menor salario.

En espera de haber agotado su interrogante a satisfacción, me suscribo con la seguridad de mi consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.