

, 13 de febrero de 1989.

Señor Ingeniero
Francisco A. Rodríguez P.
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor:

Me refiero a su atenta Nota N°89-Leg, fechada el 18 de enero pasado, recibida en esta Procuraduría el primero del corriente, en la cual nos consulta sobre la viabilidad de practicar descuentos voluntarios y órdenes de secuestros o embargo sobre el salario de un servidor público que ya se encuentra gravado en un 62%, por descuentos legales y una pensión alimenticia.

Aclara usted en la comunicación antes aludida que el salario bruto devengado por este servidor público es \$275.00 y que el total de los descuentos asciende a la suma de \$170.00, quedando libres \$105.00.

A nuestro juicio, hay que tomar en cuenta lo dispuesto en los artículos 61 y 62 de la Constitución Nacional, 4 de la Ley 97 de 1973, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 92 de 1974, 40 y 41 de la Ley 20 de 1986 y 1674, numeral 12, del Código Judicial, según los cuales se garantiza el salario mínimo de "todo trabajador al servicio del Estado", y se declara que éste es inembargable; se fija el monto de los porcentajes máximos de cada uno de los descuentos, en atención a la naturaleza de éstos; se señala en \$100.00 el monto del salario mínimo en las ciudades de Panamá y Colón y en \$80.00 en el resto del país; se establece el orden de prelación o prioridad de los descuentos; se señala el monto máximo a que puede ascender el total de los descuentos; y se reitera que el salario mínimo no podrá ser objeto de embargo, "salvo que se trate de reclamos de pensiones alimenticias".

Además, para enjuiciar apropiadamente la situación planteada, es preciso llevar a efecto un análisis histórico de las normas jurídicas que han regulado la materia, aunque sea en forma escueta.

En orden a lo anterior, el numeral 2 del artículo 1202

del Código Judicial anterior estableció que no era embargable el 85% del sueldo o pensión que la persona obtuviese de su empleo, oficio o profesión "o de cualquier otro modo", siempre que excediese de \$50.00 mensuales; el numeral 1 del mismo artículo hacía innembargable el sueldo o pensión cuando fuese de \$50.00 o menos.

Con posterioridad el artículo 4 de la Ley 97 de 1973 estableció:

"Artículo 4: Los descuentos previstos en esta Ley tienen preferencia absoluta sobre cualesquiera otros anteriores o posteriores a la recepción de la orden, excepto sobre los que se efectúen por razones de alimentos, impositivos o de seguridad social.

Quando por razón de estos descuentos el valor de todos los descuentos exceda del cincuenta por ciento (50%) del Salario Mensual a que se refiere el Artículo 161 del Código de Trabajo, se podrán efectuar descuentos hasta un setenta y cinco por ciento (75%) del salario, reduciéndose en su orden los descuentos de menor preferencia o antigüedad. En este caso no se admitirán nuevos descuentos hasta que el total de los mismos sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del salario y sólo hasta este último porcentaje, excepto en los casos de cuotas sindicales y pensiones alimenticias.

En caso de Morosidad, serán igualmente obligatorios los descuentos del salario de otros miembros de la familia del arrendatario o deudor u otras personas que convivan con él, hasta un veinte por ciento (20%) de su salario mensual y con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 161 Numeral 13 del Código de Trabajo."

- o - o -

Después, la Ley 92 de 1974, "Por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo de los empleados públicos", fijó en su artículo 3º un límite de 15% sobre el excedente del salario mínimo de los servidores públicos (que fijó en \$100.00 en las ciudades de Panamá y Colón y de \$80.00 en el resto

del país) para los descuentos provenientes de secuestros y embargos, a la vez que un límite de 50% del salario para todos los descuentos que se ordenasen sobre el mismo, "salvo que se trate de pensiones alimenticias, o de la situación prevista en el artículo 4 de la Ley 97 del 4 de octubre de 1973".

Sin embargo, al emitirse la Ley 20 de 1986, "Por la cual se reglamentan las operaciones de las operaciones de las empresas financieras y se dictan otras disposiciones", se incluyen los artículos 40 y 41, que preceptúan:

"Artículo 40: Las deducciones provenientes de órdenes voluntarias emitidas por un servidor público, sólo podrán afectar hasta el veinte por ciento (20%) del salario respectivo. Sin embargo, cuando el salario del servidor público no esté gravado por descuentos provenientes de secuestros o embargos, comunicados con anterioridad a la orden de descuento voluntario, ésta última podrá comprometer hasta el treinta y cinco por ciento (35%) del salario."

- o - o -

"Artículo 41: Los descuentos previstos en la Ley 97 de 1973 tienen preferencia absoluta sobre cualesquiera otros anteriores a la recepción de la orden, excepto sobre los que se efectúen por razones de alimentos, impositivos ó de seguridad social. El porcentaje total de descuentos del salario, podrá elevarse hasta el setenta y cinco por ciento (75%) del salario, cuando se efectúe descuento para la vivienda. Cuando el empleado tenga descuentos por pensiones alimenticias no habrá restricción en el porcentaje de descuentos.

En caso de morosidad de vivienda, serán igualmente obligatorios los descuentos del salario de otros miembros de la familia del arrendatario ó deudor y otras personas que convivan con él, hasta un veinte por ciento (20%) de su salario mensual."

←
Esta última ley introduce profundas modificaciones y adiciones a las leyes anteriormente citadas, especialmente

porque permite practicar descuentos voluntarios hasta un 35% del salario del servidor público cuando no esté afectado por secuestros y embargos anteriores; no se remite al artículo 161 del Código de Trabajo, como lo hacía el artículo 4 de la Ley 97 de 1973, sino que se refieren fundamentalmente al salario de los servidores públicos, cuya protección se instituyó en la Ley 92 de 1974; no ordena reducir los descuentos sobre el salario, en los supuestos en que ellos excediesen al 50% en total, en la forma prevista en el artículo 4 de la Ley 96 de 1973, sino que sustituye esa norma por la siguiente:

"Cuando el empleado tenga descuentos por pensiones alimenticias no habrá restricciones en el porcentaje de descuentos."

- o - o -

Esta norma viene a dejar sin efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 del Código Civil, los límites que establecieron los artículos 52 de la Ley 92 de 1974 y 4 de la Ley 97 de 1973, porque permite practicar descuentos en el supuesto contemplado en ella - sin ninguna limitación, siempre que medien descuentos por razón de alimentos.

Esta norma, en mi opinión, viola el artículo 62 de la Constitución, según el cual "el mínimo de todo salario o sueldo es inembargable", garantía que desaparece en el evento de que el salario no pueda ser percibido efectivamente por el funcionario público por razón de los diversos descuentos que lo afectan.

Como es de conocimiento público, el nuevo Código Judicial, adoptado mediante Ley 29 de 1984 y que entró a regir el 12 de abril de 1987 en orden a lo establecido en la Ley 18 de 1986, en los numerales 1 y 2 del artículo 1674 establece:

"Artículo 1674: Salvo lo dispuesto en leyes especiales, podrán ser objeto de embargo todos los bienes enajenables del deudor con las siguientes excepciones:

1. El sueldo o salario mínimo y la parte mínima del salario, salvo que se trate de reclamo de pensiones alimenticias;
2. El ochenta y cinco por ciento del sueldo o salario fuera de los casos expresado en el ordinal anterior, salvo que se trate de reclamos de pensiones alimenticias;

....."
- o - o -

Esta norma legal pone a cubierto de las órdenes de embargo y de secuestro el sueldo o salario mínimo y faculta para secuestrar o embargar únicamente el 15% del excedente de ese sueldo o salario mínimo, límite que debe ser respetado por tratarse de una norma especial que entró a regir con posterioridad a la Ley 20 de 1986. Además, porque es congruente con lo establecido en el artículo 62 de la Constitución.

Con fundamento en las normas legales que se han señalado y, de manera especial en lo establecido en los artículos 61 y 62 de la Constitución, pienso que en el caso consultado es factible únicamente practicar órdenes de secuestro o de embargo sobre el excedente de \$100.00, con arreglo a lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 1674 del Código Judicial y 3º de la Ley 92 de 1954.

Por otra parte, comoquiera que el afectado -según usted expresa- está gravado con descuentos por pensión alimenticia, es factible practicar otros descuentos voluntarios con arreglo a lo establecido en la parte final del inciso 1º del artículo 41 de la Ley 20 de 1986, que en tal supuesto eliminó las restricciones en el porcentaje de descuentos. Esta conclusión es sin perjuicio de las dudas que se plantean sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad de la norma legal mencionada.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, le reitero mi aprecio y consideración.

Atentamente,

OLMEDO SANJUR G.

Procurador de la Administración.

/mder.