



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de junio de 2024

Nota C-108-24

Licenciado

Jhony David Gómez C.

Defensor de Oficio Laboral de Panamá Oeste
del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Ciudad.

Ref.: ¿Pueden los salarios de los jubilados, ser susceptibles a embargo?

Licenciado Gómez:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No.120 de 4 de junio de 2024, a través de la cual solicita a este Despacho, se pronuncie respecto a: “*Son los salarios de los ciudadanos jubilados susceptibles de embargo?*”:

“ ...

Son los salarios de los ciudadanos jubilados susceptibles a embargo?

La anterior consulta es para ser utilizada en procesos laborales que tenemos en nuestras oficinas y son necesarias para respaldar nuestra tarea en la representación de los trabajadores.

...”

Es importante en primera instancia indicarle, que la respuesta y orientación que le brindaremos, no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante¹ en cuanto al tema consultado, por lo tanto, la misma no puede ser utilizada como prueba en los procesos laborales que se llevan a cabo en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; no obstante, de manera objetiva nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría, es del criterio que en atención a lo establecido en el artículo 1 de la Ley No.37 de 10 de julio de 2001, “*Que establece normas protectoras para los jubilados y pensionados y dicta otras disposiciones*”, las sumas de dinero que reciban los jubilados y pensionados del Estado y de la

¹ Sentencia de 25 de febrero de 2002. https://juris.procuraduria-admon.gob.pa/category/derecho-administrativo/procedimiento_administrativo/consulta/

“...de conformidad con el artículo 3 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración a esta institución le corresponde entre sus funciones la de servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos.

Esto define de manera clara que las opiniones o dictámenes emitidos por la Procuraduría de la Administración en ejercicio de esta función representan un punto de vista, ciertamente atendible y respetable de las cuestiones jurídicas sometidas a su conocimiento, mas no por ello tienen carácter vinculante... (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

Caja de Seguro Social **son inembargables**; salvo el caso de las órdenes judiciales expedidas por razón de pensiones alimenticias.

- Sustento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración.

I. Sobre el Principio de Legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**. ..."*

(Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita².

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración." (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...
Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la

² “... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados"

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. De la Ley No.37 de 10 de julio de 2001, "Que establece normas protectoras para los jubilados y pensionados y dicta otras disposiciones"

Esta normativa establece entre otras cosas en su artículo 1, que las sumas de dinero que reciban los jubilados y pensionados del Estado y de la Caja de Seguro Social, son inembargables; salvo el caso de las órdenes judiciales expedidas por razón de pensiones alimenticias y que dichas sumas sólo podrán afectarse por los descuentos previstos en el Decreto Ley No.14 de 10 de septiembre de 1954³ y por las órdenes voluntarias emitidas por el jubilado o pensionado, que estén dentro del porcentaje permitido por esta Ley. Veamos:

"Artículo 1. Las sumas de dinero que reciban los jubilados y pensionados del Estado y de la Caja de Seguro Social, no podrán ser objeto de gravamen por impuesto alguno y son inembargables, salvo el caso de las órdenes judiciales expedidas por razón de pensiones alimenticias.

Tales sumas sólo podrán afectarse por los descuentos previstos en el Decreto Ley 14 de 1954 y por las órdenes voluntarias emitidas por el jubilado o pensionado, que estén dentro del porcentaje permitido por esta Ley." (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Por otro lado, el artículo 2 ibidem, por el cual se modificó el artículo 44 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, señala lo siguiente:

Artículo 2. *El artículo 44 del Decreto de Gabinete 68 de 1970 queda así:*

Artículo 44. Los subsidios o pensiones a que tengan derecho el trabajador o sus beneficiarios en caso de riesgo profesional, son personalísimos y de carácter irrenunciable, por lo tanto no podrán cederse, compensarse ni gravarse por impuesto alguno.

Estas prestaciones no son susceptibles de embargo; no obstante, podrán afectarse hasta la mitad por concepto de pensiones alimenticias, y hasta un 40% en razón de operaciones mercantiles o crediticias. Los tribunales rechazarán de plano toda reclamación contraria a lo dispuesto en esta Ley.

Se desprende del artículo transcrito, que en el caso de aquellos subsidios o pensiones que tenga derecho tanto el trabajador o sus beneficiarios por "riesgo profesional", éstos no serán susceptibles de embargo; empero dichas prestaciones podrán ser afectadas por concepto de pensiones alimenticias, así como en razón de operaciones mercantiles o crediticias.

³ Este Decreto Ley fue subrogado por la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005 (Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones), publicada en Gaceta Oficial No.25,453 de 28 de diciembre de 2015.

En este orden de ideas resulta oportuno señalar, que de conformidad con lo establecido en su artículo 3, como fue modificado por el artículo 4 de la Ley No.22 de 13 de abril de 2009, todo pensionado o jubilado puede impartir órdenes de descuentos voluntarios contra las sumas netas que reciba para cubrir obligaciones personales, mancomunadas o solidarias, con entidades bancarias, financieras, cooperativas, empresas comerciales, distribuidoras y vendedoras de bienes muebles, siempre que el total descontado no exceda el cincuenta por ciento (50%) de la suma neta que reciba; exceptuando los préstamos hipotecarios, los cuales no excederán el setenta por ciento (70%).

Por último, el artículo 5 de esta Ley (No.37 de 2001), dispone que la Caja de Seguro Social y la Contraloría General de la República, rechazarán las órdenes de descuentos voluntarios contra las pensiones y jubilaciones, cuyos montos excedan los permitidos por los ya citados artículos 2 y 3 de esta norma.

III. Conclusión

Sobre la base de las consideraciones anteriores, este Despacho es de la opinión que las sumas de dinero que reciban los jubilados y pensionados del Estado y de la Caja de Seguro Social son inembargables; salvo el caso de las órdenes judiciales expedidas por razón de pensiones alimenticias, en atención a lo establecido en el artículo 1 de la Ley No.37 de 10 de julio de 2001, "Que establece normas protectoras para los jubilados y pensionados y dicta otras disposiciones".

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-098-24



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**