



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de octubre de 2020
C-114-20

Señor
Francisco Berrío Amaya
Ciudad.

Ref.: Salario mínimo de servidor público con embargo.

Señor Berrío:

Damos respuesta a la solicitud de información remitida a este Despacho vía correo electrónico, el 2 de septiembre de 2020, mediante el cual usted reenvía la respuesta que le dio la Contraloría General de la República a una consulta que les formulara respecto de:

“... si para establecer el Salario Mínimo en los casos de embargos, (15% sobre el excedente del Salario Mínimo) se toma es el señalado en Decreto Ejecutivo 520 del 21 de diciembre de 2016, es decir \$600.00? o \$100.00 según la ley 92 del 27 de noviembre de 1974?...”

Con el debido respeto debo expresarle que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los *servidores públicos administrativos* que consultaren su parecer respecto a la *interpretación determinada de la ley* o el *procedimiento administrativo a seguir en un caso concreto*; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, pues el consultante es un particular.

Sin embargo, toda vez que entre nuestras atribuciones legales está la función de brindar orientación al ciudadano (Cfr. numeral 6 del artículo 3 de la Ley No.38 de 2000), en aras de garantizar el derecho a la buena administración que le asiste a los administrados, estimamos oportuno indicarle que esta Procuraduría ha mantenido el criterio de que para los efectos del cálculo del monto del sueldo de un empleado público que puede ser objeto de secuestro o embargo, deben aplicarse las disposiciones de la ley N° 92 de 1974, criterio emitido ante solicitud similar mediante nota C-22-11 de 19 de abril de 2011, dirigida a la Contraloría de la República.

- **Antecedentes.**

Es la Constitución Política de la República de Panamá, donde se establece normas de protección especial al salario mínimo tal como lo contempla en su artículo 65 al indicar lo siguiente:

“Artículo 65: A todo trabajador al servicio del estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares se les garantiza su salario o sueldo mínimo....”

Tal y como lo expresáramos en la consulta C-049-20 de 3 de abril de 2020, dirigida al Ministerio de la Presidencia: “del texto constitucional citado se advierte que la parte del sueldo de los servidores públicos que goza de protección especial por la Carta Fundamental es su salario mínimo; de lo que se desprende con meridiana claridad, que toda suma excedente de este mínimo legal, es susceptible de ser utilizada libremente por su titular o puede quedar afectada para responder por las deudas u obligaciones que este hubiere adquirido o disponga adquirir.”¹

En ese sentido el artículo 66 de la Carta Magna establece que el salario mínimo es inembargable, considerándose esta como otra de las normas protectoras del salario aplicable tanto a los trabajadores del Estado como a los que laboran en las empresas privadas. Veamos:

“Artículo 66: ...

El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley....”

Una vez expuestas las normas constitucionales, resulta oportuno proceder a señalar las normas contempladas en el derecho positivo, en este caso el Código de Trabajo en la Sección Segunda del Capítulo III referente al salario y normas protectoras, en donde se establece el derecho a la libre disposición que tienen todos los trabajadores sobre su salario y de igual forma se indican las deducciones, descuentos o retenciones permitidas por ley.

“Artículo 150: Todo trabajador tiene derecho a la libre disposición de su salario. Cualquier disposición o pacto que contraríe esta norma será nulo. Se exceptúan las retenciones autorizadas en este Código.”

“Artículo 161: Solamente podrán realizarse las siguientes retenciones y descuentos:

- 1. El importe del impuesto sobre la renta.*
- 2. La cuota del seguro social, en la parte que debe abonar el trabajador.*
- 3. El pago de las deudas que el trabajador contraiga con el empleador en concepto de anticipos de salarios o pagos hechos en exceso. Estas obligaciones serán amortizadas por el trabajador durante la vigencia del contrato, según mutuo acuerdo, pero en ningún caso los descuentos en este concepto, podrán ser superiores al 15 por ciento del salario devengado en el respectivo período de pago.*
- 4. El pago de las cuotas mensuales por la compra de casas habitaciones a la entidad vendedora o a una institución crediticia, hasta el 30 por ciento de salario.*
- 5. El pago de cuotas para asociaciones cooperativas, de ahorros y bancos obreros.*
- 6. El pago de pensiones alimenticias a favor de quienes tuvieran derecho a exigir alimentos, siempre que el descuento fuere decretado y ordenado por autoridad competente.*

¹ Consulta C-049-20 de 3 de abril de 2020 dirigida al Ministerio de la Presidencia.

7. El excedente de las cuantías inembargables del salario, será embargable hasta en un 15 por ciento.

.....”

Es pertinente señalar que la aplicación de descuentos al salario de los empleados públicos ha sido objeto de regulación por medio de diversas normas, entre las cuales debemos mencionar, tal y como lo hicieramos en la consulta C-046-20 de 3 de abril de 2020, el Decreto Ley 7 de 5 de julio de 1962, “Sobre clasificación y retribución de puestos”, a través del cual se determinó la clasificación técnica de los puestos públicos, se creó la escala general de sueldos, y se reguló lo referente al sistema de retribución para los puestos públicos (aumentos, ascensos y traslados), como quedó modificado y complementado por la Ley 36 de 31 de diciembre de 1965, “Por la cual se subrogan disposiciones del Decreto Ley 7 de 1962, se aumentan los sueldos y demás emolumentos de servidores públicos y se dictan otras medidas”, en cuyo artículo 13 disponía que: “las deducciones a los sueldos de los empleados públicos sólo se llevarán a cabo por ley, por resolución judicial, por decisión voluntaria del afectado o por multa en virtud de infracción cometida de conformidad con el reglamento interno de la correspondiente dependencia estatal”.

El artículo 13 de la mencionada Ley 36 de 1965 fue derogado por la Ley 92 de 27 de noviembre de 1974, “Por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público”. Los artículos 2 y 5 de la referida Ley 92 de 1974 fueron subrogados por la Ley 20 de 24 de noviembre de 1986, “Por la cual se reglamentan las operaciones de las empresas financieras y se dictan otras disposiciones”. Estas disposiciones fueron subrogadas nuevamente, por el Decreto de Gabinete 53 de 20 de febrero de 1990, por el cual se restableció la vigencia de los artículos 40 y 41 de la comentada Ley 20 de 1986; esta última ley, fue derogada por la Ley 42 de 23 de julio de 2001, “Que reglamenta las operaciones de las empresas financieras”², **y que actualmente hace referencia a los descuentos voluntarios según se advierte de su artículo 46,**

“Artículo 46. Las deducciones provenientes de órdenes voluntarias emitidas por empleados de la empresa privada y por servidores públicos, sólo podrán afectar hasta el veinte por ciento (20%) del salario respectivo. Sin embargo, cuando el salario del servidor público no esté gravado por descuento proveniente de secuestros o embargos, comunicados con anterioridad a la orden de descuento voluntario, el servidor público podrá comprometer hasta el treinta y cinco por ciento (35%) del salario.” (Negrilla y subraya del Despacho)

Luego del análisis detallado de las diversas normas constitucionales y legales existentes en materia de salario, protección de salario y deducciones permitidas por ley y de carácter voluntario, atendiendo la solicitud relacionada a qué norma, debe aplicarse para efectos del cálculo del monto del sueldo de un empleado público que puede ser objeto de secuestro o embargo, debemos indicar que deben aplicarse las normas establecidas en la Ley N° 92 de 1974, que se mantienen vigentes a la fecha.

² Consulta C-049-20 de 3 de abril de 2020 dirigida al Ministerio de la Presidencia

En la Ley N° 92 de 1974, por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público, en su artículo tercero que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO TERCERO: Las deducciones provenientes de secuestros y embargos solo pueden gravar hasta el quince por ciento (15%) del excedente del salario mínimo del servidor público. Para los fines de esta Ley, se considera como salario mínimo aquel que no exceda de un monto de cien balboas (B/.100.00) al mes en la ciudades de Panamá y Colón, y de ochenta balboas (B/.80.00) en el resto del país.”

Del artículo citado se colige que el objetivo es la protección del salario mínimo de los servidores públicos, estableciendo el porcentaje tope del salario que puede ser objeto de acción de secuestro o de embargo, el cual no podrá exceder del 15%.

Sobre este mismo tema, mediante consulta C-22-11, esta Procuraduría dio respuesta a la Contraloría General de la República, señalando lo siguiente:

“Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su nota 236-Leg.A.J.I, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si el salario mínimo que se debe considerar para calcular las deducciones provenientes de órdenes de secuestros o embargos sobre el excedente del salario mínimo del servidor público, es el contenido en ley 92 de 27 de noviembre de 1974 o el establecido por el decreto ejecutivo 464 de 14 de mayo de 2010.

Para dar respuesta a su interrogante, estimo preciso transcribir el artículo 3 de la ley 92 de 27 de noviembre de 1974, por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO TERCERO: Las deducciones provenientes de secuestros y embargos solo pueden gravar hasta el quince por ciento (15%) del excedente del salario mínimo del servidor público.

Para los fines de esta Ley, se considera como salario mínimo aquél que no exceda de un monto de cien balboas (B/ 100.00) al mes en la ciudad de Panamá y Colón y de ochenta balboas (B/ 80.00) en el resto del país”. (Énfasis de la Procuraduría).

Por su parte, el texto del artículo 1 del decreto ejecutivo 464 de 2010, por el cual se eleva el salario mínimo a los servidores públicos del país, es del siguiente tenor:

“Artículo 1. Elevar el salario mínimo a trescientos setenta y cinco Balboas mensuales (B/ 375.00) a todos los servidores públicos, a partir del 1° de abril de 2010”.


*Para los propósitos de la presente consulta es necesario señalar que la ley 92 de 1974, reviste la condición de una ley formal y tiene como objeto establecer **normas para proteger el sueldo del empleado público**. En ese sentido, el artículo tercero, señala el porcentaje del sueldo del servidor público que puede ser gravado por una medida de secuestro o embargo, precisando que será el 15% del excedente del salario mínimo del servidor. Igualmente, dicha disposición aclara y determina que, para **los fines específicos** de ese instrumento normativo y, se considera como salario mínimo aquel que no exceda un monto de cien balboas (B/.100.00) para las ciudades de Panamá y Colón, y de ochenta balboas (B/.80.00) para el resto del país.*

De lo anterior se desprende, que las disposiciones contenidas en la ley 92 de 1974, no tienen como finalidad determinar o fijar cuál el salario mínimo que rige para todos los servidores públicos del país; materia a la que sí se refiere el artículo 1 del decreto ejecutivo 464 de 14 de mayo de 2010 por el cual se eleva el salario mínimo que, a partir del 1 de abril de 2010, deben recibir los servidores públicos, el cual se establece en la suma de trescientos setenta y cinco (B/. 375.00) mensuales.

En atención a todo lo expuesto, esta Procuraduría concluye que para los efectos del cálculo del monto del sueldo de un empleado público que puede ser objeto de secuestro o embargo, deben aplicarse las disposiciones de la ley 92 de 1974 y no las del decreto ejecutivo ya mencionado”.

Es por ello que este Despacho mantiene el criterio expuesto mediante la Nota C-22-11 de 19 de abril de 2011, mediante la cual se atendió solicitud similar por parte de la Contraloría de República, indicando que para los efectos del cálculo del monto del sueldo de un empleado público que puede ser objeto de secuestro o embargo, deben aplicarse las disposiciones de la ley N° 92 de 1974.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/rae

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**