

, 26 de noviembre de 1987.

Honorable Legislador
Dr. Alfredo Oranges
E. S. D.

Estimado Legislador:

Doy contestación a su atenta Nota s/n fechada 23 del corriente, en la que tuvo a bien formularme consulta relacionada con normas legales que regulan beneficios para las personas de tercera y cuarta edad.

En el orden que las ha planteado, paso a absolver cada una de las interrogantes contenidas en la comunicación que contesto, a saber:

*1. ¿Puede la Caja de Seguro Social cobrar un Servicio de Descuento a los préstamos concedidos por Bancos, Financieras y otras instituciones de Crédito, a favor de los Ciudadanos Jubilados, Pensionados de la Tercera y Cuarta Edad y a los Pensionados por Invalidez de menor edad, tomando en consideración que el Artículo 1, Acápito 12, de la Ley 6 de fecha 16 de junio de 1987, en su parte final exonera del pago del Servicio de Descuento a los préstamos otorgados por Bancos, Financieras y otras Instituciones de Crédito a los beneficiarios antes mencionados?

- o - o -

Para responder a esta pregunta es importante reproducir lo establecido en el artículo 12, inciso primero y numeral 12, de la Ley 6 de 1987:

*Artículo 1: Todos los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional con cincuenta y cinco años (55) o más si son mujeres y con sesenta años (60) o más si son hombres, y los pensionados por invalidez de menor edad, gozarán de los siguientes beneficios:

.....
.....

12. Un descuento de 50 por ciento de los gastos o comisión de cierre en las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre en los bancos, financieras e instituciones de crédito. Los préstamos así concedidos estarán exentos del pago de servicios de descuento.

.....
....."

- o - o -

Como queda en evidencia de las normas legales reproducidas, los beneficios que dicha ley concede favorecen a las personas "residentes en el territorio nacional con cincuenta y cinco años (55) o más si son mujeres y con sesenta (60) o más si son hombres y los pensionados por invalidez de menor edad". En consecuencia, cualquiera otra persona que no esté contemplada en los tres supuestos que se acaban de señalar no está amparada por los beneficios que la citada ley concede.

De conformidad a los artículos 70 del Decreto-Ley 14 de 1954 y 29 de la Ley 16 de 1975, las prestaciones en dinero que conceda la Caja de Seguro Social y el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos no son gravables ni embargables, salvo las deducciones que esas leyes permiten, entre las cuales figuran aquellas por concepto de pensiones alimenticias. Norma similar establece el artículo 1674, numeral 9, del Código Judicial, según el cual son inembargables las "prestaciones sociales, pensiones o jubilaciones".

De lo anterior se deduce que el Legislador ha querido garantizar a los pensionados y jubilados la percepción integral de la asignación que deben recibir en concepto de pensión de vejez, invalidez y de jubilación especial. Este ha sido uno de los temas que ha originado dudas sobre la facultad que tiene un pensionado o jubilado para autorizar descuentos sobre tales sumas y sobre la consiguiente obligación de la entidad estatal a practicar tales descuentos, dado que no existe ley que obligue a esta última a cumplir tal función.

Sin embargo, al emitirse la Ley 6 de 1987 y al disponer ésta, en el numeral 12 del Artículo 19, que los préstamos personales y comerciales obtenidos a su nombre por las personas residentes en nuestro país (con 55 años o más las mujeres y 60 o más los varones y los pensionados por invalidez de menor edad) en bancos, financieras e instituciones de crédito, "estará exento del pago del servicio de descuento", puede concluirse que no es factible que la Caja de Seguro Social cobre por dicho servicio.

Pienso de esta manera, porque la Ley 6 de 1987 instituye

un régimen que crea beneficios destinados específicamente a las personas que tienen la referida condición, lo que indica que se trata de una ley especial, por lo cual tiene prioridad en su aplicación con arreglo a los artículos 13 y 14 del Código Civil.

Por otra parte, como los descuentos a que se refiere el referido numeral 12 deben afectar la asignación que reciben los pensionados y jubilados, dado que ésta constituye el ingreso más obvio de tales personas, la exoneración del pago por ese servicio incluye necesariamente lo que debería cobrar la Caja de Seguro Social por tal servicio.

Por último, hay que señalar que en el citado numeral el Legislador no distinguió a cuál servicio de descuento se refiere, con excepción de indicar que es aquel necesario para pagar los préstamos comerciales o personales obtenidos por las citadas personas. Por ello, como según viejo aforismo jurídico, donde el Legislador no distingue no es dado distinguir al hombre, hay que llegar a la conclusión de que, si los descuentos sobre la pensión de vejez, invalidez o jubilación que lleve a cabo la Caja son para cancelar préstamos comerciales o personales obtenidos por las citadas personas, entonces ese servicio está exonerado del pago respectivo conforme al citado numeral.

"2. ¿Cuál es el ámbito de aplicación de la Ley 92 de fecha 27 de noviembre de 1974, mediante la cual se 'Adoptan Medidas de Protección al Sueldo del Empleado Público, y si a través de dicha Ley se puede reglamentar el uso de las Claves de Descuento incluyendo supuestos gravámenes por Servicio de Descuento en las transacciones de préstamos que efectúan los Pensionados y Jubilados de Crédito, tanto en la Caja de Seguro Social como en la Contraloría General de la República?'"

- o - o -

A mi juicio, la Ley 92 de 1974 crea un régimen jurídico mediante el cual "se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público", que fundamentalmente consiste en impedir que sobre el mismo se practiquen deducciones diferentes de aquellas que esa ley autoriza, a fin de garantizar a su titular la percepción de por lo menos un cincuenta por ciento del mismo. Por tanto, se trata de una ley que no se refiere a las asignaciones que reciben los jubilados y pensionados, que -como antes indiqué- están protegidas por otras normas legales.

La Ley 92 de 1974 faculta al señor Contralor General de la República (artículo 8º) para reglamentar la concesión y uso de claves de descuento, que según el artículo 9º de la misma debe aplicarse "a los funcionarios al servicio del Gobierno, los municipios y las entidades descentralizadas del Estado". Esto indica que las claves de descuento constituye un mecanismo instituido para llevar a cabo el cumplimiento de órdenes voluntarias de descuento sobre los sueldos de los servidores públicos, lo que resulta confirmado por el artículo 2º del Decreto Nº275 de 26 de diciembre de 1974, emitido por el señor Contralor General de la República, que definió las claves de descuento en la siguiente forma:

"Artículo Segundo: Para los efectos de este Reglamento, se entiende por 'Clave de Descuentos' el acto en virtud del cual se autoriza practicar descuentos voluntarios sobre los salarios de los servicios públicos, en favor de una entidad pública o privada."

- o - o -

Por tanto, para dar respuesta a la segunda pregunta que se sirvió formularme, debo manifestar que -en principio- la Ley 92 de 1974 no faculta para reglamentar el uso de claves de descuento y para cobrar por tal servicio, si ello tiene por objeto amortizar deudas contraídas por los pensionados y jubilados con bancos, financieras y otras instituciones de crédito. Sin embargo, es preciso aclarar sobre este tema lo siguiente:

a.- En primer lugar, la exoneración del pago por dicho servicio sólo cubre, como antes expresamos, a quienes señala en forma expresa el inciso primero del artículo 1º de la Ley 6 de 1987. Por tanto, no es aplicable esa exoneración a pensionados y jubilados con edades inferiores a las allí señaladas, excepto que se trate de pensionados por invalidez.

En consecuencia, como la Caja de Seguro Social y la Contraloría no están obligadas a practicar descuentos sobre las asignaciones de estas personas no amparadas por dicha exoneración, tampoco están obligadas a concederla.

b.- Como no existe un régimen jurídico especial que regule los descuentos sobre las asignaciones de vejez e invalidez de las personas beneficiadas con la Ley 6 de 1987, es factible aplicar por analogía el reglamento de las claves de descuento que ya se han mencionado (en lo que no sea contrario a dicha ley), porque así lo autoriza el artículo 13 del Código Civil.

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

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.