

, 27 de abril de 1987.

Ingeniero
Euclides Tejada E.
Director Ejecutivo del
Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Comuníquese que el día 9 del mes que transcurre recibí su atento Oficio NºD.E./15/87, fechado 7 del mismo, por medio del cual me formula tres preguntas sobre diversos tópicos, las cuales paso a contestar de acuerdo con mi leal saber y entender.

"1.- Son o no son secuestrables o embargables los fondos o bienes del IPACOO, siendo que se trata de una Institución económica y administrativamente autónoma según el artículo 1ro. de la Ley 24 del 21 de julio de 1980 y que en su artículo 13 señala su patrimonio propio?"

RESPUESTA: El Gobierno Nacional en cumplimiento de lo señalado en el artículo 283 de la Constitución Política, creó a través de la Ley 24 de 21 de julio de 1980, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo como una entidad autónoma del Estado. En efecto, el artículo 1 de la mencionada Ley, establece:

"Artículo 1: Créase el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, como una Institución económica y administrativamente autónoma, esta Entidad tendrá a su cargo privativamente la formulación, dirección, planificación y ejecución de la política cooperativista del Estado.

PARAGRAFO: Para los efectos de esta Ley, en adelante se utilizarán las siglas oficiales IPACOO, para referirse al Instituto Panameño Autónomo Cooperativo."

De la disposición transcrita emerge que el IPACOO es una

entidad estatal autónoma tanto en su aspecto económico como administrativo. Por tanto, por el hecho de contar el IPACCOOP con las características antes descritas, la misma cuenta también con las prerrogativas que las leyes procesales le otorgan al Estado cuando participa en los procesos civiles. Nuestro criterio tiene respaldo en lo preceptuado en los artículos 1963 y 1964, numeral 1, del nuevo Código Judicial, los cuales son del siguiente tenor literal:

"Artículo 1963: En los procesos civiles el Estado y los Municipios gozarán de las siguientes garantías:

- 1.....
- 2.....
- 3.....
4. Contra el Estado y los Municipios no puede el demandante ejercer medidas cautelares, excepto las relativas a pruebas;
- 5.....
6. Los demás que resulten de las disposiciones de este Código o de una ley."

- o - o -

"Artículo 1964: Los términos empleados en este Código se entenderán en el sentido que a continuación se establece:

1. Por Estado ha de entenderse la Nación, el municipio o cualquier entidad pública autónoma o descentralizada;

.....
....."

- o - o -

"Artículo 1033: Si la sentencia en que se condena a pagar una suma de dinero ha sido dictada contra el Estado, el Municipio o cualquier otra entidad descentralizada, autónoma o semiautónoma, el Juez enviará copia autenticada de ella al Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, o al representante legal de la entidad de que se trate, para que proceda a darle cumplimiento, si está dentro de sus facultades. Si no lo está, la autoridad a quien haya sido comunicada la sentencia, dará cuenta de ella dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de la comunicación del Juzgado, al Consejo de Gabinete o al Consejo Municipal o a la corporación correspondiente, según el caso, para que disponga

lo conveniente a fin de que el fallo sea cumplido.

Si transcurrido un año desde la fecha en que se envió la comunicación, no se ha dado cumplimiento a la sentencia, el Tribunal solicitará, por conducto del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente de la República, al Alcalde del Distrito o al Presidente de la Corporación de que se trate, que se disponga lo necesario para el cumplimiento de aquélla."

- o - o -

En conclusión, los fondos o bienes del IPACOOOP, a nuestro juicio, no pueden ser secuestrados o embargados, debido a que la ley procesal panameña prohíbe en forma clara que se ejerzan medidas cautelares en contra de las entidades autónomas, excepción hecha de lo dispuesto en el artículo 1033 que se ha reproducido.

"SEGUNDA PREGUNTA: El literal e) del artículo Nº2 de la Ley 24 del 21 de julio de 1980, establece que entre sus finalidades el IPACOOOP fiscalizará las operaciones de las cooperativas. Consue tudinariamente el IPACOOOP, realiza exámenes de auditoría de acuerdo a normas generalmente aceptadas a las cooperativas, que en algunas ocasiones surgen como pruebas para demostrar ilícitos o fallas administrativas, por parte de los ejecutivos de las cooperativas. Nuestra consulta es: Estos áuditos tienen o no carácter oficial?

Un informe de este tipo en un proceso penal, sería suficiente para demostrar el ilícito siempre que así conste en dicho informe, o significaría un grave indicio?"

RESPUESTA: En la legislación nacional relacionada con las cooperativas nos encontramos con varias disposiciones que facultan al IPACOOOP para realizar funciones de inspección, vigilancia e intervención estatal en las cooperativas. Ejemplos de ello los tenemos en las siguientes disposiciones: artículos 2, (literal e) de la Ley 24 de 1980, 90 a 92 de la Ley 38 de 1980 y artículos 94, 97 y 98 del Decreto Nº31 de 1981.

Ahora bien, en el desarrollo de esa labor de fiscalización de las cooperativas, los funcionarios del IPACCOOP pueden realizar exámenes de auditoría, los que tendrán carácter oficial, debido a que son emitidos por funcionarios públicos en ejercicio de una función oficial.

En cuanto al mérito probatorio de dichos informes de auditoría en un proceso penal, lamentamos no poderle dar la respuesta sobre este tema, ya que ello escapa de nuestras atribuciones; ello es así, porque en tal supuesto son las autoridades del Ministerio Público y del Organismo Judicial los que conocen de dichos procesos, los que en su oportunidad se pronunciarán sobre ese extremo.

No obstante, debo señalar que lo anterior, con arreglo a los artículos 1971, 770 y ss. del Código Judicial, debe realizarse bajo el sistema de la sana crítica que acaba de instituir este texto legal.

"TERCERA PREGUNTA: Puede un servidor público voluntariamente afectar más del 50% de su salario en virtud de pensión alimenticia siendo que el artículo segundo de la Ley 92 del 27 de noviembre de 1974, limita a que las deducciones voluntarias afecten sólo hasta el 20% del salario?

- o - o -

RESPUESTA: El artículo 1º de la Ley 92 de 1974, "por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del servidor público, señala la forma en que pueden ser ordenadas deducciones sobre el mismo, así:

"ARTICULO PRIMERO: Las deducciones sobre el salario del servidor público sólo podrán ser ordenadas por ley, por orden judicial por razón de secuestro o embargo, pensión de alimentos, o por orden voluntaria del afectado a favor de entidades bancarias, financieras, cooperativas, asociaciones de servidores públicos o empresariales legalmente constituidas que representan el sector comercial, industrial y de seguro."

- o - o -

Por su parte, el artículo cuarto de la mencionada ley, al establecer el orden de prioridad de los descuentos sobre el salario del servidor público, estatuye:

"ARTICULO CUARTO: El orden de prioridad de los descuentos sobre el salario al servidor público será el siguiente:
 1º Deducciones de carácter tributario, de seguro social u otros establecidos por ley;
 2º Pensiones de alimentos;
 3º Descuentos por razón de viviendas;
 4º Secuestros y embargos; y
 5º Ordenes de descuentos voluntarios."

En cuanto al porcentaje del salario que podría ser afectado por las deducciones y retenciones, tenemos que ello estaba regulado en los artículos segundo y quinto de la Ley 92 de 1974, los cuales fueron subrogados por el artículo 43 de la Ley Nº20 de 1986, por la cual se reglamentan las operaciones de las empresas financieras y se dictan otras disposiciones. Dicha Ley en su Capítulo VIII - De las normas relacionadas con los descuentos sobre salarios, en los artículos 40 y 41 señala:

"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."

"Artículo 41: Los descuentos previstos en la Ley 97 de 1973 tienen preferencia absoluta sobre cualquiera 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."

- o - o -

Del análisis de las disposiciones transcritas observamos que en primera instancia se enuncia que "las deducciones provenientes de órdenes voluntarias emitidas por un servidor público, sólo podrán afectar hasta el veinte por ciento (20%) del salario respectivo"; y, seguidamente, se establecen las excepciones a la regla general en la siguiente forma:

a) 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 podría comprometer hasta el treinta y cinco por ciento (35%) del salario.

b) El porcentaje total de descuentos del salario, podría elevarse hasta el setenta y cinco por ciento (75%) del salario, cuando se efectúe descuento para la vivienda, y

c) Cuando el empleado tenga descuentos "por pensiones alimenticias" no habrá restricción en el porcentaje de descuentos.

De lo expuesto se colige que en base a lo señalado en el artículo 41 de la Ley 20 de 1986, no habrá restricciones en el porcentaje de descuentos cuando se trate de pensiones alimenticias. Debo aclarar, sin embargo, que ello hay que analizarlo frente a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 92 de 1974, que distingue entre "órdenes voluntarias" de descuento y "pensiones de alimento". La ausencia de límite al porcentaje de descuento en este último caso se refiere, por tanto, a aquellas decretadas por las autoridades competentes para conocer del juicio respectivo; y no se trata en tal supuesto de órdenes voluntarias del servidor público, las que no pueden rebasar el límite establecido.

Esta norma tiene su base en que es el Juez o la autoridad de policía competente (Ley 54 de 1954) para conocer del juicio de alimentos la que puede determinar la obligación de prestarlos y determinar su cuantía. Además, en la práctica se han comprobado no pocos casos en que a través de pensiones de alimentos convenidas se tiende a burlar obligaciones legítimamente adquiridas, incluso con entidades estatales de crédito

(Ejemplo: Banco Nacional, Caja de Ahorros, etc.).

Con mi consideración y aprecio, queda, atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.