

9 mayo de 1989.

Licenciado Raúl García
Director de Registro
y Asesoría Legal del
Instituto Panameño Autónomo
Cooperativo
E. S. D.

Señor Director:-

A seguidas me permito dar contestación a las interrogantes que se sirvió plantearme en su atenta Nota DRAL/32-89, de 13 de marzo último, en el mismo orden en que fueron planteadas.

PRIMERA INTERROGANTE:

¿Puede o no el IPACCOOP efectuar o hacer préstamos a las cooperativas?

RESPUESTA:

Hemos revisado la Ley 24 de 1980, Orgánica del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), y en ella no existe ninguna disposición que de manera expresa faculte a dicha institución para realizar préstamos a las cooperativas. De allí que, en base al principio de legalidad, según el cual las autoridades nacionales sólo pueden hacer aquello que esté autorizado por la Ley (art. 18 de la Constitución), las autoridades del IPACCOOP -a nuestro juicio- no pueden otorgar préstamos. Ahora

Ahora bien, en la mencionada Ley existen algunas normas que facultan al IPACCOOP para orientar a nivel estatal lo atinente al financiamiento de las cooperativas, así como para gestionar créditos estatales para las asociaciones cooperativas, pero no para otorgar préstamos a dichas entidades. Las mencionadas disposiciones son del siguiente tenor literal:

ARTICULO 2: El IPACCOOP tendrá como finalidades las siguientes:

- a.-.....
-
- ch.- Orientar el financiamiento estatal hacia las cooperativas y con estos recursos fomentar la creación de los mecanismos financieros apropiados para el sector cooperativo;"

"ARTICULO 3: El IPACCOOP tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a).....
- f).- Gestionar créditos estatales de corto, mediano y largo plazo a las asociaciones cooperativas en condiciones y proporción especialmente favorables al adecuado desarrollo de sus actividades y condiciones de plazo y tipo de interés no menos favorables que los establecidos por el sistema Bancario Nacional;
- g). Conseguir el aval del Estado cuando sea solicitado por las cooperativas en sus transacciones financieras Nacionales e Internacionales, siempre y cuando ésta sea necesario y conveniente;
- h) Promover, tramitar, concertar y ejecutar proyectos y programas de Fortalecimiento y Desarrollo Cooperativo con organismos nacionales e internacionales, públicos o privados;"

e e e

"ARTICULO 5.- Compete a la Junta Directiva trazar la política del Instituto y velar por la realización de sus fines y de un modo específico:

- a).....
- d) Contratar empréstitos nacionales o internacionales, para el cumplimiento de sus fines;"

e e e

SEGUNDA INTERROGANTE:

"¿Cuándo una Ley puede ser reglamentada por Decreto?"

RESPUESTA:-

Una ley debe ser reglamentada cuando ello sea necesario para su mejor cumplimiento, en los términos que autoriza el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, que preceptúa:-

"ARTICULO 179.-Son atribuciones que ejerce el Presidente de la

República con la participación
del Ministro respectivo:

.....
.....

14.- Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

o o o

La disposición reproducida constituye un ejemplo de la potestad reglamentaria regulada, a través de la cual el Poder Ejecutivo dicta los reglamentos de ejecución.

Cabe advertir que la potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio no emana de la Ley ni de una expresa autorización legislativa.

De lo expuesto tenemos que la facultad reglamentaria es inseparable a la función administrativa, razón por la cual es propia de la Administración Pública. De allí, pues, que es fácil colegir que, sin que exista delegación del Poder Legislativo, la Administración tiene atribuida dicha potestad, como parte de su competencia. Ello significa, que no es necesario que para reglamentar una Ley por medio de un decreto, dicha ley deba señalar en su articulado que la misma será reglamentada, porque la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes proviene de la Constitución y no de la ley, razón por la cual el Organismo Ejecutivo puede ejercerla cuando ello sea necesario sin apartarse del texto ni del espíritu de la ley reglamentada. Aunque algunas leyes establecen en forma expresa que determinada materia será reglamentada por la ley, ello no debe interpretarse en el sentido de que ello es indispensable para que puedan ser reglamentadas.

TERCERA INTERROGANTE:

- "¿ Que carácter tienen los procesos de liquidación consagrados en los artículos 70 y ss de la Ley 38 de 1980 y 82 y ss del Decreto No.31 de 1981?"
- "¿ Se deben regir las cooperativas por este sistema o se deben regir por las otras disposiciones que regulan la materia, siendo que las cooperativas son personas jurídicas, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones?"

En la Ley No.38 de 1980, por la cual se crea el Régimen Legal de las Asociaciones Cooperativas, en su Capítulo VII, se regula lo relativo a la Disolución y Liquidación de las asociaciones cooperativas (arts. 70 a 75). Por otro lado, en el Decreto No.31 de 6 de noviembre de 1981, por la cual se reglamenta

esa Ley, se regula todo lo atinente a la disolución y liquidación de las cooperativas (arts. 82 a 86).

Según nuestro criterio, el proceso de disolución y liquidación de las asociaciones cooperativas a que alude la Ley 38 de 1980 y el Decreto 31 de 1981, es un proceso de carácter especial, el cual se aplica única y exclusivamente a las cooperativas. Este proceso se da cuando se produce alguna de las causas señaladas en el artículo 70 de la Ley 38 de 1980.

Es obvio que en los aspectos no previstos o regulados por las normas especiales de la Ley 38 de 1980 y el Decreto 31 de 1981, es preciso aplicar por analogía las normas legales que resulten apropiadas, tal como lo autoriza el artículo 95 de dicha Ley y el artículo 13 del Código Civil. El primero dispone:-

"ARTICULO 95.- Los casos no previstos por la presente Ley y su reglamento se resolverán con las doctrinas, los principios del cooperativismo y en su defecto de acuerdo con las regulaciones del derecho común que por su naturaleza y similitud pueden aplicarse a las cooperativas."

Por tanto, las normas del Código Judicial o cualesquiera otras que puedan ser aplicables conforme a la regla mencionada, puede constituir fuente de derecho para superar las lagunas legales que surjan en la materia mencionada.

CUARTA INTERROGANTE:

"¿Cuál es el 'status quo' de las cooperativas que llegan a ser intervenidas por el IPACCOOP?"

RESPUESTA:

Según la Ley 38 de 1980 (arts. 90 y ss) la inspección, vigilancia e intervención es de carácter temporal; a ello alude el artículo 91 ibídem al señalar:

"ARTICULO 91.- No obstante lo establecido en artículo anterior el IPACCOOP podrá intervenir temporalmente la Administración de la Cooperativa en aquellos casos en que se amerite para salvaguardar los intereses de los asociados, los acreedores y de la colectividad en general.

Tanto la inspección, vigilancia como intervención temporal de IPACCOOP deberá ser ejercida mediante previa

autorización expresada de su Junta Directiva.

PARAGRAFO: Los reglamentos que al respecto se dicten señalarán las formas y procedimientos a seguir para la aplicación de este artículo."

o o o

El Decreto 31 de 1981, en sus artículos 97 a 100, se refiere a la vigilancia, inspección e intervención de las cooperativas por parte del IPACCOP.

Las asociaciones cooperativas que son intervenidas por el IPACCOOP, desde el punto de vista jurídico y comercial quedan en una situación especial, ya que esta entidad estatal al intervenir en forma temporal la administración de las mismas, con el fin de "salvaguardar los intereses de los asociados, los acreedores y de la colectividad en general". Ello implica que se separa temporalmente a los administradores designados por los asociados, el IPACCOOP asume la administración hasta que se decida, de acuerdo a las circunstancias, las medidas que deben adoptarse para superar la situación que motivó la intervención.

QUINTA PREGUNTA:

"¿Por su característica mixta (Junta Directiva en la cual participa el Sector Oficial y el Sector Cooperativo), nuestra Institución recibe múltiples peticiones. Básicamente consultas y solicitudes de participación de funcionarios, en la administración de las empresas cooperativas por deficiente capacidad gerencial en algunos casos, de ciertas organizaciones.

En circunstancias especiales se amerita la participación de un funcionario por ofrecerle un apoyo gerencial provisional a la organización, sin embargo estas designaciones no están previstas en la Ley y más que todo, actuamos discrecionalmente.

Por otra parte, tradicionalmente hemos absuelto consultas sobre todo de índole jurídica, a todas las personas, incluso autoridades jurídicas y administrativas, que así lo eleven a esta Institución. En algunos casos hemos sido sorprendidos en nuestra buena fé por parte de los peticionarios, sobre todo los particulares, ya que nuestras respuestas son usadas en provechos ajenos a los que en realidad debían ser.

Somos conscientes que nuestra Constitución Nacional establece que cualquier gub. o as. o municipal o devar los funcionarios

Somos conscientes que nuestra Constitución Nacional establece que cualquier persona puede elevar peticiones o quejas respetuosas a los funcionarios públicos.

Sin embargo, opinamos que nuestro compromiso es con el Sector Cooperativo o con las autoridades administrativas o judiciales."2

Quisiéramos su orientación sobre estos dos aspectos?"

2 2 2

En la Ley 24 de 1980, no existe ninguna norma que faculte al IPACCOOP para absolver consultas a los funcionarios públicos y a los particulares. No obstante, a pesar de ese vacío legal, debemos tener presente que en el artículo 41, se instituye el derecho de petición, así:-

"ARTICULO 41.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalará las sanciones que correspondan a la violación de esta norma".

2 2 2

Con fundamento en la norma transcrita, los funcionarios del IPACCOOP, están obligados a resolver dentro del término de treinta (30) días las peticiones, consultas o quejas que se les presenten, pero únicamente respecto de lo que es materia de su competencia.

Este precepto constitucional fue desarrollado por la Ley 15 de 28 de enero de 1957, la cual establece el procedimiento aplicable a las peticiones, consultas o quejas que se le formulen a los servidores públicos.

Ahora bien, consideremos que al ser el IPACCOOP, el ente estatal que tiene a su cargo privativamente "la formulación, dirección, planificación y ejecución de la política cooperativista del Estado", es el más indicado para absolver las consultas, quejas y peticiones que, en materia cooperativa, le formulen tanto los servidores públicos como los particulares.

En cuanto a las solicitudes que recibe el IPACOOOP para que los funcionarios de esa entidad participen en la administración de las cooperativas, la Ley 24 de 1980 no los faculta para ello. Tampoco lo hace la Ley 38 ni en el Decreto 31 de 1981, razón por la cual ella no debe darse, dado que -como se expresó antes- el funcionario público sólo puede hacer lo que la ley autoriza.

No cabe duda que el IPACOOOP ejerce funciones de inspección y vigilancia sobre las cooperativas, pero las mismas no se entienden a participación en su administración, salvo que se produzcan causas para que se ordene su intervención en la forma ya señalada.

SEXTA INTERROGANTE:

"Nuestra consulta es en base al status jurídico del delegado electo como directivo. Y cuál es la situación del capítulo que queda incompleto por ser uno de sus electo directivo".

En el artículo 55 del Decreto 31 de 1986, se establecen los casos en que la Asamblea General se realizará por delegados.

"ARTICULO 55.- Cuando los Estatutos de la cooperativa lo autoricen, la Asamblea General podrá efectuarse con delegados, siempre que se funde en las causas establecidas en la Ley en los siguientes casos:

- a) Cuando el número de asociados ascienda a 200 o más. En tales casos, se elegirá un representante por cada 10 asociados o fracción de 10, cuando el número de asociados sea de 201 a 1,500 y, uno por cada 20 asociados o fracción de 20 cuando exceda de 1,500.
- b) Cuando los asociados residen en dos o más localidades distintas. Si la Cooperativa está organizada a nivel nacional, se considerará como localidad a la provincia; si tiene carácter provincial, la localidad será el distrito; y si es distritorial la localidad será el corregimiento, regimiento o centro poblado o caserío."
- c) Cuando existan otras circunstancias que imposibiliten la asistencia de todos los asociados, en cuyos casos éstas serán debidamente especificadas

en los

en los Estatutos."

o o o

Al explicar su criterio usted plantea que "los delegados deben ser designados para cada Asamblea y deben constituir un Comité Capitular, responsable del buen funcionamiento del capítulo, y son las personas que asistirán en representación de sus capítulos a la Asamblea General" y agregar que normalmente "en la Asamblea, son electos los directivos que salen del grupo de los delegados".

Luego de lo expuesto, consideramos que el status jurídico del delegado electo como directivo es simple y llanamente el de un directivo, conforme al mandato que se le ha conferido. Ahora bien, en cuanto al capítulo que queda incompleto por haberse elegido uno de sus miembros directivo, estimamos que la vacante debe ser llenada con una nueva elección, dado que los delegados se designan "para cada Asamblea", según dispone en forma expresa el artículo 56 de dicho decreto, aparte de que la misma norma dispone que ese Comité Capitular "será el responsable de velar por el buen funcionamiento del capítulo", función en la que no podría participar un directivo, incluso por razón física.

SEPTIMA INTERROGANTE:

"El artículo 60 del Decreto 31 de 1981, prevé una forma de votación directa en las localidades siempre que los estatutos contemplen que así sea, como por ejemplo: elección de dirigentes, disolución, reformas, etc. La votación que se produzca en estas localidades, tendrá el mismo valor que si hubiese sido tomado en Asamblea General.

Quisiéramos su opinión respecto a esta norma, frente a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 38 de 1980 y a lo dispuesto en los artículos 53 y 54 del propio Decreto 31 de 1981?"

o o o

El artículo 28 de la Ley 38 de 1980, señala los asuntos que son de competencia de la Asamblea General, lo que fue desarrollado por los artículos 53 y 54 del Decreto 31 de 1981.

Por su parte el artículo 60 del mencionado Decreto, nos dice:-

***ARTICULO 60.-**Para ciertos casos especiales, como elección de dirigentes, disolución, liquidación o fusión de las cooperativas, reformas de estatutos cambios en la Escritura Social y otros similares, el Estatuto podrá establecer

las votaciones directas en las localidades, cuyo resultado tendrá el mismo valor que si se hubiese tomado en Asamblea General. Para cada elección se nombrará un Comité Electoral, que reglamentará y ejecutará el procedimiento bajo la supervisión de funcionarios del IPACCOOP."

Esta última disposición indica que los estatutos de las cooperativas se podrá establecer la votación directa en las localidades, para la decisión de casos especiales, y que el resultado de esa votación tendrá el mismo valor que si se hubiese tomado en Asamblea General. Es fácil apreciar que los casos especiales a que alude el artículo 60 son los mismos que se mencionan en los artículos 23 de la Ley 38 de 1980 y en los artículos 53 y 54 del Decreto 31 de 1981; ello significa que la materia que debe ser objeto de discusión a nivel de las Asambleas Generales, tal como se prevé en estas últimas disposiciones en virtud de lo dispuesto en el artículo 60, se puede decidir por votación directa en las localidades.

Esta medida tiene explicación y justificación en el hecho de que es preciso popiciar un mecanismo que facilite la votación directa de los propios asociados (especialmente cuando se trate de cooperativas de carácter nacional) en asuntos especiales de señalada importancia, que supere las dificultades del traslado de todos ellos para asistir en otra ciudad a una Asamblea General.

OCTAVA INTERROGANTE:

"La Ley 92 de 1974, establece un régimen especial de protección al sueldo del servidor público.

Un empleado público gana quinientos cincuenta (550.00) mensuales de salario bruto. Sobre el salario bruto se le hacen las siguientes deducciones mensuales:

- 1) Deducciones legales= 83.42 mensuales
- 2) Deducciones de vivienda por ₡.95.00 mensuales del MIVI
- 3) Pensión alimenticia ₡.125.00 mensuales de la Corregiduría, a favor de su hijo.

SUELDO NETO QUE RECIBE EL FUNCIONARIO; ₡.246.58

Quisiéramos consultar a Ud. si sobre esta suma de ₡246.58 procede o no algún embargo o secuestro, tomando en cuenta que entre los descuentos legales de vivienda y pensión alimen-

ticia se afecta más del 50% del salario de dicho funcionario?"

Consideramos que en este caso específico, si procede orden de embargo y de secuestro sobre la suama de M.246.58, que según lo señalado en los numerales 1 y 2 del artículo 1674 del Código Judicial y 3 de la Ley 92 de 1974, dicha medida es viable, sobre el excedente de M.100.00 del salario del servidor público.

ARTICULO 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 expresados en el ordinal anterior, salvo que se trate de reclamos de pensiones alimenticias;"

"ARTICULO TERCERO: Las deducciones provenientes de secuestros y embargos sólo 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 un monto de cien balboas (M100.00) al mes en la ciudades de Panamá y Colón y de ochenta balboas (M.80,00) en el resto del país".

Sobre el particular y para mayor ilustración sobre esta Interrogante, nos permitimos remitirle fotocopia autenticada de la Nota No.10 de 13 de febrero de 1989, en la cual absolvimos una consulta similar al señor Contralor General de la República.

En esta forma, esperamos haber absualto debidamente su solicitud.

Del señor Director de Registro y Asesoría Laboral.

Atentamente,

Adj.- Lo indicado.

Olmedo Sanjur G.
 PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

7dc.deb.