

Panamá, 9 de enero de 2002.

Licenciado
DONATILO BALLESTEROS
Gerente Jurídico
Banco Nacional de Panamá.
E. S. D.

Cumpliendo con nuestras funciones constitucionales y legales, damos respuesta a su nota 01(14000-01)53 de fecha 22 de octubre del 2001, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre la viabilidad jurídica de lo siguiente:

- "a) Una cautelación ordenada al Banco por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República sobre todos los fondos depositados en cuentas bancarias de ahorro a/n de un individuo.
- b) Un secuestro laboral sobre los fondos depositados por una persona natural en cuentas de ahorro con saldo inferior a B/.1,000.00"

Antecedentes:

Primer caso:

Manifiesta en su consulta que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial(en adelante D.R.P.) comunicó al Banco Nacional de Panamá una medida cautelar sobre todos los fondos que mantuviese depositados determinada persona natural. Sin embargo, el Banco Nacional de Panamá no acató la medida informando a la D.R.P. que la persona objeto de la medida solo mantenía cuenta de ahorros con saldo inferior a B/.1,000.00; por tanto, no procedía la medida de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 1674 del Código Judicial.

Indica, además, que la D.R.P. insiste en que la orden sea cumplida por el Banco Nacional de Panamá, ya que la medida es de conservación y protección del crédito fiscal, no denominándose ni secuestro ni embargo. Afirma que la misma se rige por lo dispuesto en el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, reglamentado por el Decreto N°65 de 1990, como normas especiales y que las disposiciones del Código Judicial se aplican de manera supletoria, en lo que fueren aplicables a su naturaleza administrativa.

Segundo caso:

En cuanto a la segunda inquietud, en la consulta se manifiesta que el Juzgado de Trabajo de la Quinta Sección de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, le remitió un oficio al Banco Nacional de Panamá ordenando el embargo de las cuentas bancarias que mantuviese determinada persona natural.

El Banco Nacional de Panamá, luego de verificar que la persona objeto de la medida mantenía en el Banco cuentas de ahorros, cuyos montos en su totalidad eran inferiores a B/.1,000.00, además de que algunas de dichas cuentas estaban en forma conjunta, decidió no hacer efectiva la medida, en virtud de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 1674 del Código Judicial, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 42 de 1984.

No obstante, el Juzgado Laboral ha insistido en la ejecución de la medida por parte del Banco Nacional de Panamá, esgrimiendo como argumento que el Código de Trabajo es ley especial, y, por tanto, no le es aplicable el artículo del Código Judicial antes mencionado, así como tampoco le es aplicable la excepción contemplada en el ordinal 7 del artículo 715 del Código de Trabajo, puesto que el demandado es el empleador.

Opinión Jurídica del Banco Nacional de Panamá:

Considera el Banco que, sin incurrir en desacato, existe una causa legal para no proceder con las medidas cautelares solicitadas.

En cuanto a la solicitud de la D.R.P., se señala que el artículo 4 del Decreto de Gabinete N°36 de 1990 que crea a

dicha entidad y la facultad para tomar medidas precautorias, dispone el carácter supletorio del Código Judicial al procedimiento patrimonial.

Señalan, además, que el término "cautelar" es genérico, y, que, en la práctica, tiene el mismo efecto que una medida precautoria de secuestro, como las contempladas en el Código Judicial.

Referente al asunto laboral, la posición jurídica del Banco es que el artículo 715 del Código Laboral no modifica ni deroga lo dispuesto en el artículo 1674 del Código Judicial, pues esta última constituye una norma especial dirigida a la protección de los ahorristas, cuyo sacrificio merece la salvaguarda legal, impidiendo hasta un monto allí estipulado, la posibilidad de ser afectados por decisiones jurisdiccionales.

Nuestra Opinión:

Luego de analizar detenidamente las normas que regulan la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y las normas laborales, nos permitimos indicar lo siguiente:

La D.R.P. nace como Tribunal de Cuentas dentro de la Contraloría General de la República, teniendo como funciones investigar y decidir sobre la responsabilidad patrimonial que, frente al Estado, le pueda corresponder a los agentes y empleados de manejo de bienes y fondos públicos por razón de su gestión; a los agentes y empleados encargados de su fiscalización y a las personas, en general, que se hubiesen aprovechado indebidamente de fondos públicos.

Para una mejor comprensión del tema en estudio nos permitimos citar, en lo pertinente, el artículo 4 del Decreto de Gabinete N°36 de 1990.

Veamos:

"Artículo 4: Desde el momento en que se iniciare el procedimiento indicado, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial está facultada para tomar, en cualquier tiempo o cuando a su juicio hubiere motivos para temer que se hagan ilusorias las pretensiones del Estado las medidas

precautorias sobre todo o parte del patrimonio del sujeto llamado a responder patrimonialmente.

...

Con las limitaciones y salvedades que se han indicado y en lo que resulten aplicables, se seguirán las reglas del Código Judicial."

El punto central de su inquietud consiste en que las normas del Código Judicial son aplicables a las medidas cautelares ordenadas por la D.R.P., mientras que esta entidad sostiene que su normativa es especial, y, por tanto, no le es aplicable lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 1674 del Código Judicial.

Para esclarecer el punto controvertido, hemos revisado la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia sobre la interpretación del artículo 4, arriba citado, así como la naturaleza jurídica del Decreto de Gabinete N°36 de 1990 que crea la Dirección de Responsabilidad Patrimonial como Tribunal de Cuentas dentro de la Contraloría General de la República.

Hemos observado que existe un criterio uniforme en la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, al afirmar que el Decreto de Gabinete 36 de 1990 es una ley especial, la cual le otorga facultades expresas a dicha entidad para dictar medidas precautorias sobre todo o parte del patrimonio del sujeto investigado que permitan asegurar la recuperación total o parcial de los bienes del Estado sustraídos ilícitamente.

Señalan, igualmente, los fallos de la Corte Suprema de Justicia que, en materia de medidas precautorias, se aplicarán preferentemente las contempladas en el Decreto de Gabinete N°36 de 1990, siendo aplicable el Código Judicial sólo en aquello en que resulte pertinente de conformidad con el procedimiento patrimonial. Es más, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en razón de demanda de inconstitucionalidad del citado artículo indicó que "...debe entenderse que la alusión que el Decreto de Gabinete impugnado, en su artículo 4°, le asigna al Código Judicial, debe referirse al Libro II, en cuanto a **los principios, formalidades, sustituciones y levantamiento** en materia de medidas cautelares dentro del proceso civil..." (las negritas

son nuestras, Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 7 de febrero de 1992)

Consideramos de suma importancia citar dos (2) fallos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que nos ilustran sobre el tema objeto de esta consulta.

"Al analizar las violaciones alegadas y los argumentos que las sustentan, la Sala concluye que no le asiste la razón a la firma recurrente, pues, al examinar el artículo 4 del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, no sólo se advierte que se faculta a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial a tomar medidas precautorias, aun desde el momento que se inician las investigaciones a fin de que las pretensiones del Estado no se hagan ilusorias, sino que igualmente prevé, para que ello se configure, que basta con la existencia de "indicios" de los que se deduzcan con los bienes provienen directa o indirectamente del Estado, cuando se trate de bienes que no figuren como parte del patrimonio del sujeto, como sucede en este caso. En tal evento, la norma es diáfana al contemplar que para ello se seguirán las reglas del Código Judicial, siempre que sean cónsonas con las limitaciones y salvedades que allí se indican y en lo que resulten aplicables. Es claro entonces, que **el Decreto de Gabinete, se aplicará preferentemente cuando se trate de medidas precautorias.** (las negritas son nuestras, Sentencia de 3 de julio de 2,000. R.J. julio/2000, págs.458-464)

"...

Sin embargo, esta Sala ha resuelto anteriormente recursos contenciosos mediante los cuales se impugnan resoluciones de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que decretan y mantienen medidas cautelares, cuando la

parte afectada considera que las mismas son excesivas. En estos casos debe impugnarse la resolución que las ordena y además probar que el Estado recuperó en su totalidad el monto lesionado o que ha cautelado suficientes bienes para resarcirse de la lesión, en cuyo caso puede ordenarse el levantamiento de las medidas cautelares excesivas.

No obstante, como el señor ...fue legalmente declarado responsable patrimonialmente y en el expediente sólo se ha acreditado **la cautelación de una cuenta bancaria a nombre del mismo y de su esposa con un saldo de B/. 515.01**(ver foja 6429 del expediente administrativo), es totalmente improcedente este cargo de violación,..." (las negritas son nuestras, Sentencia de 18 de mayo de 2000, R.J. mayo/2000. Págs.387-401)

De los fallos citados, se desprende claramente que la cautelación de cuentas ordenadas por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial es una medida precautoria cuya finalidad es la de recuperar los bienes del Estado indebidamente sustraídos, y, como tal, tiene un tratamiento especial, no siendo aplicable a las mismas las disposiciones del Código Judicial, en este caso lo normado en el numeral 11 del artículo 1674.

En cuanto al segundo caso planteado:

El Código de Trabajo, de conformidad con su artículo 1º, regula las relaciones entre el capital y el trabajo, y fija la protección estatal en beneficio del trabajador.

Como se puede apreciar, todas las normas del Código de Trabajo son de obligatorio cumplimiento por ser una ley especial, excluyendo todas aquellas normas del Código Judicial que regulan aspectos similares, como es el caso planteado en su consulta.

El Código Judicial se aplica también en materia laboral de manera supletoria por ser el Código de Procedimiento en el ámbito jurisdiccional.

Una simple lectura del Código de Trabajo nos lleva a la conclusión de que el mismo contiene normas procesales propias que regulan las relaciones entre las partes de un proceso, entre ellas las relativas a las medidas cautelares.

Esta circunstancia implica que el Código Judicial no es aplicable en todas las circunstancias regladas por el proceso laboral.

El artículo 715 del Código de Trabajo establece el principio de la secuestrabilidad de todos los bienes enajenables del demandado o presuntivo demandado, salvo algunas excepciones.

Las excepciones hechas no contemplan los dineros que el empleador como parte demandada pudiese tener depositado en algún banco de la localidad.

La única excepción en esta materia es aquella referente a los dineros depositados del trabajador hasta por la suma de B/.3,000.00, los cuales no pueden ser objeto de secuestro.

Tal es la protección que el Código Laboral establece a favor del trabajador, que estas excepciones contempladas en el artículo 715 precitado "... regirán también a favor del trabajador en cualquier proceso civil en que sea demandado...", lo que, a nuestro juicio, constituye una excepción adicional a las contempladas en el Código Judicial, aplicable a todo proceso civil.

En consecuencia, le asiste la razón al Tribunal Laboral al invocar la inaplicabilidad del numeral 11 del artículo 1674 del Código Judicial.

De esta forma damos respuesta a su consulta, esperando que nuestra opinión le sea de utilidad en el deslindamiento de tan interesante tema.

Atentamente,

Original } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración
Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/hf.