

, 18 de abril de 1986

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

Ingeniero Tejada:

A continuación doy respuesta a las interrogantes que se sirvió plantearme en su atenta comunicación D.E./No.276/86, del 11 de los corrientes, en el mismo orden en que fueron consignadas:

1.- Está o no vigente la Ley No.51 de 25 de agosto de 1978?

Como es de su conocimiento, la Ley 51 de 1978 estableció las exenciones y facilidades que se le reconocen a los Organismos Cooperativos Internacionales, que establezcan sus oficinas principales en nuestra República y que funcione en ella, conforme a acuerdos celebrados con el Órgano Ejecutivo.

Posteriormente, la Ley 38 de 1980 reguló la materia cooperativista en forma integral, creando "el Régimen legal de las Asociaciones Cooperativas."

Esta última exención legal ha sido reglamentada mediante los Decretos Ejecutivos No.31, de 6 de noviembre de 1981, y No.4, de 11 de enero de 1985.

En lo que respecta a Organismos Cooperativos Internacionales, observamos que los artículos 2o., 10, 11 y 13 de este último establecen al efecto:

"Artículo Segundo: A los efectos de la Legislación Cooperativa Panameña se consideran entidades auxiliares del cooperativismo a los institutos, fundaciones, sociedades mutualistas o a cualesquiera otras organizaciones, sin fines de lucro, cuyo objeto principal o exclusivo sea el de promocionar y proteger la doctrina, principios y prácticas de la cooperación universal, así como

también brindar asistencia técnica, educativa y financiera o alguna o algunas de éstas, al movimiento cooperativo nacional e internacional."

"Artículo 10: Las entidades auxiliares del cooperativismo y cuyo radio de acción sea nacional e internacional o ambas, deberán aportar a la República de Panamá, beneficios de orden económico, financiero y filosóficos dentro del movimiento cooperativo nacional."

"Artículo 11: Las entidades auxiliares del cooperativismo podrán establecer su casa matriz sucursales o filiales en cualquier punto de la República de Panamá, así como también podrán, cuando se trate de entidades auxiliares del cooperativismo con carácter internacional, establecer sucursales y filiales en cualquier país de acuerdo a sus estatutos debidamente aprobados por el IPACCOOP."

"Artículo 13: Las entidades auxiliares del cooperativismo gozarán de e tendrán derecho a todos los privilegios, exenciones, protección que la Ley 38 de 22 de octubre de 1980 y el Decreto Ejecutivo 31 de 6 de noviembre de 1981 otorgan a las asociaciones cooperativas."

De estos artículos se desprende que las entidades auxiliares del cooperativismo han de regirse en nuestro país en lo concerniente a su constitución, reconocimiento, administración y funcionamiento, conforme a las disposiciones de la Ley 38 de 1980 y sus reglamentos.

En cuanto a las exenciones y facilidades otorgadas a estos organismos, el artículo 77 ibidem establece:

"Artículo 77: Las mismas exenciones y privilegios establecidas en esta Ley se hacen extensivas a las federaciones, la confederación Nacional de Cooperativa, entidades auxiliares de cooperativismo así como también a los Organismos Cooperativos Internacionales y sus técnicos con oficinas principales en la República de Panamá que funcionen conforme a acuerdos celebrados por el Poder Ejecutivo."

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.4 de 11 de enero de 1985, en su artículo 14 dispone:

"ARTICULO DECIMOCUARTO: Las entidades auxiliares de cooperativismo con sede en Panamá y radio de acción nacional e internacional podrán celebrar convenios especiales con la Nación que les otorguen privilegios, exenciones y tratamiento especial para el desarrollo de sus actividades.

Estos convenios especiales a que alude el presente artículo serán concertados entre la entidad auxiliar y la Nación Panameña a través del Órgano Ejecutivo."

Para interpretar correctamente estas disposiciones hay que tener en cuenta que la Ley 38 de 1980 dispuso que, para hacer extensivas a las organizaciones auxiliares los privilegios y exenciones establecidas para las asociaciones cooperativas, se requiere de un acuerdo celebrado con el Órgano Ejecutivo (art. 77). Siendo ello así, debe entenderse que las referidas disposiciones del Decreto No.4 de 1985, además de reiterar lo expresado en la Ley 38 que reglamentan, facultan al Órgano Ejecutivo para conceder exenciones y privilegios especiales a estos organismos.

En vista de lo anterior, opinamos que la Ley No.51 de 1978 ha sido derogada tácitamente por la Ley 38 de 1980, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 de esta última y 36 del Código Civil, que a la letra disponen:

Artículo 99: Esta Ley empezará a regir a partir de su promulgación, y deroga el Título Octavo de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 y todas las leyes y disposiciones relativas a la organización, funcionamiento, fiscalización y asistencia técnica de asociaciones cooperativas, y todas las disposiciones que le sean contrarias."

"Artículo 36: Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule integralmente la materia a que la anterior disposición se refería."

2.- De no estar vigente esta Ley, se aplica lo contemplado en el Decreto Ejecutivo No.4 en sus artículos 7 y 14.

En efecto, la materia objeto de la Ley No.51 de 1975 ha sido regulada íntegramente en una Ley nueva (Ley 38 de 1980), por lo que debe aplicarse esta última y también sus normas reglamentarias (Decreto No.4 de 1985).

3.- De suscribirse el Convenio, quién representaría al Órgano Ejecutivo?

Con relación a este particular, me parecen atendibles las razones expuestas por el señor Asesor Legal de la Institución a su digno cargo, para considerar que dicho convenio debe ser suscrito por el Ministro de Planificación y Política Económica, en representación del Órgano Ejecutivo.

Aunadas a las razones expresadas por dicho funcionario, consideramos que también existen otras que abonan este criterio, a saber:

1.- Los artículos 189 y 190 de la Constitución Nacional establecen que "los Ministros de Estado son los Jefes de sus respectivos ramos y participan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones..." y señalan que la "distribución de los negocios entre los Ministros se efectuará de conformidad con la ley, según sus afinidades." (las subrayas son mías).

2.- Al Ministerio de Planificación y Política Económica le corresponde la formulación de planes, programas y/o proyectos que conllevan al desarrollo económico, social y administrativo del país conforme a la Ley No.16 de 1973. Ello parece coincidir con la misión asignada al IPACCOOP, en los artículos 1 y 2 de su ley orgánica, sobre la planificación del movimiento de las asociaciones cooperativas.

3.- De acuerdo con el artículo 90 de la Ley 38 de 1980, la fiscalización y vigilancia de las asociaciones cooperativas las lleva a cabo el IPACCOOP, cuya Junta Directiva está presidida por el señor Ministro de Planificación y Política Económica, según el artículo 4 de la Ley 24 de 1980. Ello indica que el legislador ha querido asignar a ese Ministerio la representación del Ejecutivo en lo atinente a esa materia, por lo cual nos parece que su titular debe ser el conducto para la celebración de cualquier contrato que sea necesario al efecto.

Atentamente,

Olmedo Sanjurjo.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/ndex.