

13 de junio de 1986.

Su Excelencia
Don Rodolfo Chiari De León
Ministro de Gobierno y Justicia
E. S. S.

Señor Ministro:-

A continuación me permito dar respuesta a su atenta Nota No.433-D.L. fechada 30 de mayo último, recibida en éste despacho el 6 del corriente, en la cual tuvo a bien consultarme sobre si existen o no normas jurídicas diferentes a los artículos 39 de la Constitución, 64 y conexos del Código Civil y 14 de la Ley 33 de 1984, que regulen lo atinente al reconocimiento de personería jurídica a las asociaciones sin fines de lucro.

Explica usted que el punto de interés para el despacho a su digno cargo es el que se da con solicitudes de miembros de una dependencia estatal para que se reconozca personalidad jurídica a una nueva asociación, no obstante que en esa dependencia existe otra asociación que represente a la mayoría de los miembros de la misma.

Es evidente que a diferencia de las normas jurídicas que usted ha citado, no existen otras de carácter general que regulen la materia objeto de consulta. No obstante, considero de importancia indicarle que, dentro de los escasos pronunciamientos que sobre este tema ha emitido la honorable Corte Suprema de Justicia, algunos pueden orientar una decisión sobre el particular.

En sentencia de 13 de noviembre de 1967, recaída a demanda instaurada por el Dr. Nander A. Pitti Velásquez contra el numeral 3o. del artículo 64 del Código Civil, el Pleno de la Corte analizó el artículo 40 de la Constitución de 1946, correspondiente al 39 de la Carta Política vigente, que coincide con el texto del inciso primero de esta última norma Constitucional.

En esa oportunidad la Corte expresó:-

"Tiene razón el señor Procurador al sostener que el ordinal 3o. del artículo 64 del Código Civil no coarta la libertad de asociación, alegando que las corporaciones o fundaciones pueden existir sin el reconocimiento, pero cuando se trata de dotarlas de personalidad jurídica, al Estado corresponden ciertas facultades necesarias para mantener el orden social, en virtud de las que, y cumpliendo la ley de subordinación del interés privado al público, puede impedir determinadas sociedades cuando van en contra del orden moral o del orden legal, y negar la personalidad jurídica.

"

No puede pasarse por alto la diferencia entre lo que se permite, tolerándolo, y lo que se impide, negándolo; la distancia entre reconocer y prohibir. El ordinal 3o. del artículo 64 del Código Civil no prohíbe en sí las corporaciones y fundaciones a que se refiere sino que las somete a ciertas formalidades, cuya congruencia con los fines del control estatal salta a la vista. Al cabo, tanto la creación como el reconocimiento son el complemento obligado de las ordenaciones, pues como siempre se ve en las leyes, ellas no acogen en pie de identidad lo que obedece y lo que desobedece en sus preceptos. No sobra en este sentido recordar los artículos 67 y 68 del Código Civil que están concedidos en razón directa con las corporaciones y fundaciones de que habla el ordinal 3o. del artículo 64, cuyo primer ordinal alude a las 'personas jurídicas' (entidades políticas) creadas por la Constitución y la Ley; el segundo se refiere a las iglesias, congregaciones, comunidades y asociaciones religiosas; el tercero a las 'corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial; el cuarto a las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo; el quinto a las asociaciones de interés privado

con fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y el sexto a las asociaciones civiles y comerciales a que la ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados'. Si el artículo 40 de la Constitución **PERMITE** formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral y al orden legal, las cuales puedan obtener su reconocimiento como persona jurídica, cabe preguntarse si el ordinal 3o. del artículo 64 del Código Civil -que mienta 'corporaciones y funciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial'- choca con el artículo 40 de la Carta cuando aquél y éste se refieren a conceptos distintos? Dicho en otro giro: el artículo constitucional (40) autoriza a los particulares para crear compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la ley o al orden público legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. Y el ordinal 3o. del artículo 64 del Código Civil alude a las 'corporaciones y funciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial', es decir, a las que crea directamente el Estado o las que motu proprio pueden formar los particulares. No hay, pues, entre las dos normas colisión, porque contemplan supuestos y aluden a conceptos distintos" (V. Jurisprudencia Constitucional, Tomo II, Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, 1979, pags. 121 al 22).

Con posterioridad en el fallo de 21 de abril de 1980, por razón de demanda presentada por el Dr. Eduardo Lombana A, en contra del literal "c" del artículo 3o. del Reglamento de Asociaciones Docentes de la Universidad de Panamá, declaró lo que a continuación se reproduce:-

"A diferencia de lo que asevera el demandante, esta norma si permite que haya más de una asociación por Escuela, Facultad o por la propia Universidad, siempre

y cuando ellas cumplan con el citado requisito, esto es, que hayan podido inscribir el 50 por ciento (50%) de los profesores, en un inicio, y luego mantengan como miembros activos, como mínimo al 40% de ellos. Es dable, por tanto, que dos asociaciones puedan constituirse y actuar, siempre que comprueben el cumplimiento de los citados requisitos.

Esta medida se explica, como bien señala el señor Procurador General de la Nación, porque si una asociación que pretende representar a los profesores de la Universidad, a los de una Escuela o Facultad, no cuenta ni siquiera con la mitad de ellos como miembros, es evidente que no los representa. De allí que si se permitiese que múltiples asociaciones, con un escaso número de miembros en comparación al de profesores que dicen representar, se arrogaran la representación de éstos, se desvirtuaría el principio democrático que recomienda una auténtica representación.

Aparte de lo anterior, se instituiría un elemento de confusión, pues en un momento dado no se sabría qué asociación es la que verdaderamente representa a los profesores del organismo respectivo.

Por otro lado, la multiplicación de asociaciones que tiendan a representar un grupo de profesionales que laboran en una dependencia estatal, cuando ellas no cuentan con el asentimiento de éstos sino con el de un sector minoritario, debilita la organización de aquéllos, pues propicia la división de esfuerzos y resta apoyo efectivo a los proyectos o actividades que propugnen separadamente."

Pienso en consecuencia que dentro de los criterios expuestos por la honorable Corte Suprema de Justicia deben adoptarse las medidas relativas al reconocimiento de las asociaciones que Ud. menciona.

Pienso que sobre este tema existen grandes lagunas legales que, a mi juicio, podrían salvarse temporalmente a través de reglamentaciones que desarrollen las escasas normas legales que existen, hasta tanto se emita una ley

que regule en mejor forma esta materia, como lo señaló la Corte Suprema en Sentencia de lo. de junio de 1981 con motivo de demanda de inconstitucionalidad presentada por el Lic. Gilberto Valdés contra el Decreto 112 de 17 de junio de 1980.

En la esperanza que lo expuesto pueda serle de utilidad en su propósito, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

Olmedo Sanjur g.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/dc.deb.