

4 de junio de 1996,

Doctor
CARLOS VEGA SEGURA
Director de la Oficina
de Regulación de Precios
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Nota s/r, calendada 23 de abril de 1996, en la que tuvo a bien elevar consulta a este Despacho, relacionada al status jurídico actual de la Asociación de Empleados de la Oficina de Regulación de Precios, luego de la entrada en vigencia de la Ley No. 29 de 1 de febrero de 1996, por la cual se dictan medidas sobre Defensa de la Competencia y se adoptan otras medidas. Daremos respuesta a sus interrogantes en el mismo orden en nos fueron planteadas.

PRIMERA INTERROGANTE.

" Si es legal que la Asociación de Empleados de la Oficina de Regulación de Precios (A.E.O.R.P.) siga operando o tenga alguna vigencia legal, una vez entre en vigencia la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, que crea un nuevo organismo denominado "Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor", el cual estará integrado por la Oficina de Regulación de Precios y la Dirección de Protección al Consumidor del Ministerio de Comercio e Industrias".

Antes de entrar al análisis de su consulta, es de importancia el señalar que la Ley No.29 de 1 de febrero de 1996, entró en vigencia partir del sábado 4 de mayo, por lo que a la fecha ya está derogado, el Decreto de Gabinete No. 60 de 7 de marzo de 1969 por el cual se crea el Organismo Especial denominado Oficina de Regulación de Precios; de igual manera, ha quedado derogado toda disposición que le sea contraria (v. art. 245 y 246).

Es conveniente indicar, que varios son los planteamientos que deben hacerse para determinar, bajo qué régimen legal debe regirse la Asociación de Empleados de la Oficina de Regulación de Precios, luego de la entrada en vigencia de la Ley No.29 de 1 febrero de 1996. En primer lugar, veamos el concepto del término Asociación, así como el otorgamiento de su respectiva personería jurídica, su alcance, efectos y consecuencias.

MARCO ESTRICTAMENTE LEGAL

CONCEPTO DE ASOCIACIÓN.

"ASOCIACIÓN. Acción y efecto de asociar o asociarse.//2. Conjunto de asociados para un mismo fin y, en su caso, persona jurídica por ellos formada.//3. Ret. Figura que consiste en decir de muchos lo que solo es aplicable a varios o a uno solo, ordinariamente con el fin de atenuar el propio elogio o la censura de los demás...".
(Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, Tomo. I. Madrid, 1992. pág. 232).

La Constitución Política, establece en su artículo 39, la libertad de asociación, así:

"Artículo 39. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como persona jurídica.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña".
(Los subrayados son nuestros)..

Podemos colegir de la transcripción de la citada norma, que la

misma, garantiza de modo formal el derecho de libre asociación para el desarrollo y la organización de distintas actividades que las personas puedan llevar a cabo. Esta libertad, aparece limitada en cuanto a que la misma debe ser ejercida en cumplimiento de la moral y el orden interno; por otra parte, el reconocimiento de todas aquellas compañías, asociaciones y fundaciones, se da conforme al régimen de las sociedades, ya sean anónimas, de responsabilidad limitada o de otra naturaleza, según la Ley respectiva.

Así pues, las Asociaciones representan el conjunto de personas que se organizan bajo esta denominación para la consecución de fines, generalmente, no lucrativos. Junto con las sociedades y las fundaciones, constituyen las categorías más importantes de las personas jurídicas.

Para que la Asociación adquiera personalidad distinta de la de los socios y, por tanto, capacidad de obrar y procesar en el tráfico jurídico es preciso que los asociados aprueben sus estatutos, que serán la norma que regule su actuación. Además, es preciso el reconocimiento de la Asociación por la Administración Pública, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia.

La legislación sobre asociaciones distingue entre Asociaciones Cíviles, que tienen un campo de actuación en la sociedad o que actúan para el cumplimiento de fines sociales, y las Asociaciones Políticas, cuya finalidad es la participación en este ámbito.

También la Legislación de Asociaciones suele recoger el contenido mínimo de los estatutos, que habrá de referirse entre otras cuestiones, a la denominación, fines, domicilio, duración y ámbito territorial de actuación, órganos de la Asociación (generalmente, una Asamblea General, una Junta Directiva y un Gerente), derechos y deberes de los socios, patrimonio, recursos, y disolución de la Asociación.

PERSONAS JURÍDICAS.

El derecho reconoce personalidad a ciertos grupos humanos a los cuales llama personas jurídicas, morales o de existencia ficticia. Nuestro Código Civil enumera las personas jurídicas en su artículo 64, que dice:

"Artículo 64. Son personas jurídicas:

1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por ley;
2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
3. Las corporaciones y fundaciones de interés

4
público creadas o reconocidas por ley especial;

4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;

5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sea reconocidas por el Poder Ejecutivo;

6. Las asociaciones civiles o comerciales a que la ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados".

Cada persona jurídica, mientras ejerce las funciones lícitas que corresponden a su finalidad, es considerado como sujeto distinto de los seres humanos que la componen o gobiernan. Así tenemos que los bienes de la persona jurídica pertenecen a ella y no a sus miembros, y estos no están obligados a satisfacer las deudas de aquella.

EXISTENCIA LEGAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.

En cuanto a la existencia legal de las Personas Jurídicas, nos permitimos citar lo establecido en el artículo 72 del Código Civil que dispone lo siguiente:

"Artículo 72. Si por haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente, o por haber realizado el fin para el cual se constituyeron, o por ser ya IMPOSIBLE aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían, dejasen de funcionar las corporaciones, asociaciones, y fundaciones, se dará a sus bienes la aplicación que las leyes, o los estatutos, o las cláusulas fundamentales les hubiesen en esta previsión asignado. Si nada se hubiere establecido previamente, se aplicarán esos bienes a la realización de fines análogos, en interés de la región o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas". (El subrayado es nuestro)

En el caso subjujice, desde el punto de vista estrictamente legal, estamos en presencia de la inexistencia de la **PERSONERÍA JURÍDICA**, "por ser ya imposible aplicar a ésta la actividad y los medios de que disponían, por la desaparición de la institución jurídica. Ello en virtud de la **DEROGACIÓN** de que fue objeto, el Decreto de Gabinete No. 60 de 1969, por el cual se crea el Organismo Especial denominado Oficina de Regulación de Precios. Tal derogación, nos lleva a consultar, sobre la cesación de la eficacia de la ley.

ESFERA DE ACCIÓN DEL DERECHO.

La eficacia de la ley y las normas jurídicas están limitadas en el tiempo y en el espacio:

La ley, como todo hecho humano, tiene con respecto al tiempo un principio y un fin: el principio es su entrada en vigor, el fin, la cesación de su eficacia obligatoria. Tal cesación puede tener dos especies de causas: puede ser causada por una fuerza extrínseca, y puede depender de causas intrínsecas a la misma ley.

La cesación de la eficacia de una ley por fuerza extrínseca no es más que su abolición, llamada ABROGACIÓN, si es total, y DEROGACIÓN, si es parcial. La abolición no puede tener lugar sino en fuerza de una ley posterior, esto es, de un acto emanado del poder legislativo, revestido, por consiguiente, de todas las formas exigidas para la existencia y eficacia de la ley. Un acto del poder ejecutivo no puede tener por sí eficacia abolutiva de la ley, como pueden tenerla, la costumbre contraria ni el desuso. El día en que entra en vigor la ley abolutiva es aquel en que la ley abolida deja de tener efecto: así lo que decide para la extinción de la eficacia de una ley no es la fecha de promulgación, ni la publicación de la ley que abroga o que subroga, sino la fecha en que esta última es obligatoria.

Si bien la abolición constituye la causa más frecuente y más importante de la cesación de la EFICACIA LEGAL, no son menos importante las causas que se llaman intrínsecas. Tales causas son:

1. El transcurso del tiempo fijado para la vigencia de la ley, ya sea que ese tiempo aparezca determinado o resulte del objeto mismo de la ley, como sucede con las leyes transitorias;
2. la consecución del fin que la ley se ha propuesto alcanzar;
3. la desaparición de una institución jurídica o la imposibilidad de un hecho que era el presupuesto necesario de la ley.

Algunos autores señalan que no puede juzgarse que ha cesado una ley, sólo porque en virtud de los cambios políticos sobrevinidos haya cesado la autoridad de que emanó. En mérito del principio de la sucesión de los Estados, las leyes emanadas del poder legislativo, en los que han dejado de existir de un momento cualquiera continúan teniendo eficacia aun para el nuevo Estado, mientras una ley promulgada por éste no las derogue expresa o tácitamente, como a sucedido en el caso bajo estudio.

Derogadas las leyes por cualquiera causa, no readquieren, en principio, su fuerza legal por el simple hecho de que hayan cesado

las causas de su extinción. Es necesario, por lo tanto que se declare en una nueva ley la voluntad expresa de restituir su vigor a una ley ya derogada; pero la simple abolición de la ley derogada no puede por sí dar vida a lo que ya no es.

Para concluir con esta primera interrogante, queremos señalar lo siguiente:

PRIMERO: La Ley No.29 de 1 febrero de 1996, entró en **VIGENCIA** a partir del 4 de mayo del presente año, por lo que automáticamente ha quedado **DEROGADO**, el Decreto de Gabinete No.60 de 7 de marzo de 1969, por el cual se crea el Organismo Especial denominado Oficina de Regulación de Precios.

SEGUNDO: Producido este acto de **DEROGACIÓN**, la Asociación de Empleados de la Oficina de Regulación no puede seguir operando, por falta de la existencia de esa dependencia estatal.

TERCERO: La Asociación de Empleados de la Oficina de Regulación de Precios, ha perdido tácitamente su **PERSONERÍA JURÍDICA**, por ser ya imposible aplicar a ésta la actividad y los medios de que disponían, en virtud de su derogatoria mediante la Ley 29 de 1996.

SEGUNDA INTERROGANTE.

"Para que exista una verdadera representatividad que mecanismo deben allanarse".

En lo que respecta a su segunda interrogante, debemos señalar que, por las razones y circunstancias ampliamente expuestas en los párrafos anteriores, consideramos, ha quedado contestada la interrogante, más sin embargo, queremos señalar, que por hechos ya observados, no puede existir representatividad alguna dentro de una entidad inexistente, como lo es el caso de la que fue la Oficina de Regulación de Precios.

TERCERA INTERROGANTE.

"Debe procurarse una nueva personería jurídica para la nueva Asociación de la Institución recién creada".

Para dar respuesta a lo consultado, debemos observar lo preceptuado en el artículo 101 de la Ley No.29 de 1 de febrero de 1996, por el cual se dictan normas de defensa a la competencia y se adoptan otras medidas. Veamos:

"Artículo 101. Creación. Crease un organismo especial denominado Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, llamada en la presente Ley la Comisión como una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno, independencia en el ejercicio de sus funciones y adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias. La Comisión estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República".

Si bien, la norma transcrita establece que la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor tendrá personería jurídica, deberá entenderse que la misma se otorga en función de la representación que han de adquirir, frente a la vida o ámbito jurídico, y les ha sido otorgada como sujetos de derecho. La personería jurídica, faculta a "La Comisión", para contraer deberes y derechos, con libre independencia de sus actos frente a terceros, en virtud de las funciones inherentes para las cuales fue creada.

Tal circunstancia arriba expresada, no guarda relación con la creación de una **NUEVA ASOCIACIÓN** de empleados. La misma norma (artículo 101), señala y establece que la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, quedará **ADSCRITA** al Ministerio de Comercio e Industrias; tal circunstancia pone de manifiesto, que no podrán haber dos **ASOCIACIONES DE EMPLEADOS** dentro de una misma institución. Los funcionarios de la desaparecida Oficina de Regulación de Precios, pasarán a formar parte del Ministerio de Comercio e Industrias y, para los efectos de agruparse o asociarse como funcionarios públicos, lo deberán hacer dentro de la ya existente Asociación de Empleados del Ministerio de Comercio e Industrias.

En consecuencia, este Despacho considera que no procede la creación de una nueva personería jurídica para la Asociación de Empleados de la Institución recién creada.

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY

Es importante observar en estos momentos, los criterios de interpretación de la Ley No. 29 de 1 de febrero de 1996, en su conjunto; razón por la cual nos permitimos citar el artículo 1 de la referida Ley, el cual dice así:

"Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente Ley es proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre

conurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor."

Es evidente que la intención del legislador, al crear la presente ley, ha sido, a parte de erradicar las prácticas monopolísticas, la de preservar el interés superior del consumidor. En este sentido, debemos referirnos a lo establecido en el artículo 9 del Código Civil, el cual señala que:

"Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestado en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento".
(El subrayado es nuestro).

Como manifestáramos en el párrafo anterior, la intención pura del legislador, se basa en el interés final, de **PROTEGER AL CONSUMIDOR**, en base a la libre competencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios.

En este mismo orden de ideas, citamos el artículo 101, de la Ley No.29; la norma, se refiere a la creación de la **Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor**.

"Artículo 101. Creación. Crease un organismo especial denominado Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, llamada en la presente Ley la Comisión, como una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno, independencia en el ejercicio de sus funciones y adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias. La Comisión estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes".

Debemos entender, que para que la Ley No.29, pueda ser ejecutada o, producir sus efectos jurídicos en su totalidad, deberá constituirse necesariamente la "**COMISIÓN DE LIBRE COMPETENCIA Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR**".

Otro elemento que ha de tomarse en cuenta, para poder operar legalmente la llamada COMISIÓN, es que se haya producido la Conversión de la Oficina de Regulación de Precios y la Dirección de Protección al Consumidos. Tal previsión está contemplada en el artículo 115 ibídem, que es del siguiente tenor:

"Artículo 115. Conversión de la Oficina de Regulación de Precios y la Dirección de Protección al Consumidor. Las partidas presupuestarias asignadas a la Oficina de Regulación de Precios y a la Dirección de Protección al Consumidor se transferirán a la Comisión. Se reubicarán en la Comisión los servidores públicos que laboren en la Oficina de Regulación de Precios y en la Dirección de Protección al Consumidor, que se requieran para el desarrollo de sus funciones. Y el remanente del personal que labora en la actualidad en estas dos entidades, se reubicará en otras dependencias públicas nacionales, percibiendo los mismos emolumentos".

Es de importancia señalar, que tal disposición contenida en dicha norma, no ha sido ejecutada, por lo que también falta su implementación para que la COMISIÓN, pueda entrar a funcionar presupuestaria y legalmente.

Si bien es cierto, el artículo 245 de la Ley No.29, deroga el Decreto de Gabinete 60 de 1969, debemos señalar que todavía no se ha producido la creación y conformación de la COMISIÓN DE LIBRE COMPETENCIA Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR, Comisión ésta que deberá sustituir en todas sus funciones a la Oficina de Regulación de Precios y la Dirección de Protección al Consumidor.

Debemos recordar, que en lo que respecta a la entrada en vigor de la una ley, no basta la publicación de la ley para que ésta tenga FUERZA OBLIGATORIA. Con la publicación no se obtendrá el fin práctico, que es el hacer posible el conocimiento de la ley para que los ciudadanos puedan conformar a ella su conducta, si la fecha de la publicación fuese también la de entrada en vigor de la ley. De aquí la necesidad de que después de hecha la publicación transcurra generalmente, cierto período en el que la ley, aunque ya existente, publicada, no tenga todavía fuerza obligatoria, por lo que ese período se le llama vacatio legis. Tratándose de leyes de mucha importancia, como los Códigos, es costumbre conceder un período de vacatio de varios meses; y, por otra parte muchas veces, tratándose de leyes de mínima importancia o de suma urgencia, se dispone que entre inmediatamente en vigor, sin ninguna vacatio. (art. 1 del Código Civil).

En el caso que nos ocupa, la propia ley, contempló un

período de gracia para que la misma entrara en vigor, más sin embargo, no se ha constituido o conformado la **COMISIÓN DE LIBRE COMPETENCIA Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR**, al tenor de su propia ley. (v. artículos 101 y 115).

CONCLUSIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

1.- Que mediante Ley No.29 de 1 de febrero de 1996, por la cual se dictan normas sobre la defensa de la Competencia y se adoptan otras mediadas, fue derogado el Decreto de Gabinete 60 de 1969.

2.- Que el artículo 1 de la Ley No.29 de 1996, establece que el objeto de la presente Ley, es proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y libre concurrencia, erradicar las prácticas monopolísticas para preservar el interés superior del consumidor.

3.- Que el artículo 101 ibídem, establece la creación de un organismo denominado Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.

4.- Que el artículo 115 de la Ley No.29 de 1996, establece la conversión de la Oficina de Regulación de Precios y la Dirección de Protección al Consumidor.

5.- Es de primordial importancia conservar y resguardar la intención promulgada por el legislador en la presente ley, inspirado en preservar el interés superior del consumidor.

6.- A la luz de lo establecido en los artículos 101 y 115 del mismo cuerpo legal, no se han constituido de manera eficaz, los presupuestos legales, para advertir que la presente Ley No.29, pueda tener el vigor de una ley.

7.- Según nuestro criterio de interpretación, se debe dar una protección al **CONSUMIDOR**, toda vez que no ha sido la intención del legislador, crear un vacío legal, desapareciendo la Oficina de Regulación de Precios y la Dirección de Protección al Consumidor.

8.- La Derogación del Decreto de Gabinete 60 de 1969, debe entenderse en su conjunto; esto es, causa y efecto, teniendo en cuenta que la Ley No.29 no ha sido reglamentada.

Luego de lo expuesto, este Despacho reitera una vez más, que se hace necesario recomendar a las autoridades competentes en la materia, coordinar lo relativo a los mecanismos adecuados y eficaces con miras a prevenir y salvaguardar los intereses del

consumidor, ya que aún cuando el artículo 115 de la Ley 29 se refiere a la Conversión de la Oficina de Regulación de Precios y de Oficina de Protección al Consumidor; en la realidad esto no se ha llevado a cabo, afectando con tal proceder el funcionamiento normal de esta entidad pública, lo que se traduce en desventaja para el consumidor. Es por eso que debe iniciarse prontamente, un diálogo entre las partes, esto es, el Ejecutivo y las actuales autoridades de la Oficina de Regulación de Precios, a fin de tomar decisiones definitivas en torno a la problemática de regulación de precios, protección al consumidor, entre otros casos que debieron en su momento ser contemplados, pero que pueden ser subsanados mediante la elaboración de la reglamentación de la Ley 29, a través de un Decreto.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
PROCURADORA DE ADMINISTRACIÓN.

14/AMdeF/cch