

, 2 de febrero de 1988.

Ingeniero

Euclides Tajada E.

Director Ejecutivo del Instituto

Panamense Autónomo Cooperativo.

S. S. D.

Señor Director:

Hemos recibido el día veinte (20) del corriente, su atenta nota DE.50/88 fechada el doce (12) del mismo mes, mediante la cual nos consulta aspectos relacionados con el régimen jurídico aplicable a las cooperativas.

A continuación pasamos a absolver sus interrogantes, en el mismo orden en que se nos plantean.

Desee saber, en primer lugar, cuál es nuestro criterio sobre el término "localidad", contenido en el artículo 22 de la Ley 38 de 1980, toda vez que no hay una clara definición del mismo en esta ley", "salvo lo especificado en el literal b) del artículo 55 del Decreto No.31 de 1981 (que la reglamenta), pero que no obstante tiene exclusiva relación a la organización de las Asambleas por delegados."

A este respecto, concordamos con lo expuesto por el Lic. Raúl García, Consultor Jurídico del IPACCOOP, de que la acepción del término "localidad", contenida en el literal b) del artículo 55 citado, se debe aplicar en la determinación del supuesto prohibitivo en referencia, ya que ello se ajusta además a lo dispuesto en el artículo 10 del Código Civil, que a la letra dispone:-

"Artículo 10.- Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal."

Con relación al "estatuto especial", nos formula tres interrogantes a saber:

1.- Este estatuto especial debe ser entendido tal como conciben los artículos 13 y 18 de la Ley 38 de 1980, y 36, 37, 38, 39 y 40 del Decreto 31 de 1981?

2.- Respecto a la aplicación de este estatuto especial; a que autoridad competaría dirimir cualquier conflicto en casos de divergencias?

3.- Quién o quiénes deben producir este estatuto especial. Las propias cooperativas, el IPACOOB o que autoridad?

A mi juicio, para responder adecuadamente a estas interrogantes, hay que analizar detenidamente el artículo 12 de la Ley 38 de 1980, que establece:-

"Artículo 12.- Las relaciones de Trabajo entre toda asociación cooperativa y sus empleados o trabajadores asociados se regirán por el estatuto especial que al efecto se acuerde, y los no asociados se regirán por la legislación laboral existente".

Del artículo reproducido se desprende que, las relaciones de trabajo entre toda asociación cooperativa y sus empleados, se regirán así:-

a).- Por el Código de Trabajo, cuando se trate de trabajadores no asociados; y

b).- Por el estatuto especial, cuando se trate de trabajadores asociados.

Repárese en el hecho de que la citada norma se refiere a "toda asociación cooperativa", lo cual implica un sólo "estatuto especial" para todas.

En consecuencia, nos parece que este estatuto especial, no es el estatuto (orgánico de las cooperativas) a que se refieren los artículos 13 y 18 de la Ley 38 de 1980, y 36, 37, 38, 39 y 40 del Decreto 31 de 1981, sino uno que emita el Estado.

En cuanto a los conflictos que se produzcan en la aplicación del "estatuto especial", el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de cinco (5) de diciembre de mil novecientos ochenta y tres (1983), declaró:-

"Se observa que, en efecto, el artículo 12 de la ley en referencia dispone que "Las relaciones de trabajo entre toda asociación cooperativa y sus empleados o trabajadores asociados se regirán por el estatuto especial que al efecto se acuerde, y los no asociados se regirán por la legislación laboral existente".

o trabajadores asociados se registrarán por el estatuto especial que al efecto se acuerde...". Pero también se observa que tal estatuto no ha sido elaborado y que, en esa circunstancia, bien pueden las Juntas de Conciliación y Decisión del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social asumir el conocimiento de la relaciones laborales entre las asociaciones cooperativas y sus trabajadores asociados sin que ello implique violación, de ninguna norma constitucional, ya que el artículo 95 de la referida ley No.38 de 1980 faculta para ello, al expresar:

Los casos no previstos por la presente Ley y su reglamento se resolverán con la doctrina, los principios del cooperativismo y en su defecto de acuerdo con las regulaciones del derecho común que por su naturaleza y similitud puedan aplicarse a las cooperativas". (El subrayado es nuestro)." (Demanda de Inconstitucionalidad interpuesto por la Cooperativa de Vivienda Nuevo Chorrillo R.L. contra la Sentencia dictada por la Junta de Conciliación y Decisión No.5).

En consecuencia, siendo un criterio extirpado por nuestro más alto Tribunal de justicia, que a la vez ejerce el control centralizado de la constitucionalidad, pienso que debe ser costado.

En cuanto a la autoridad facultada para emitir el estatuto especial, me parece que es la Asamblea Legislativa, con arreglo a lo establecido en el artículo 153 de la Constitución, mediante el dictado de una ley formal que regule la materia.

Respecto de la última interrogante, opino que la Ley 3 de 1987, al disponer en el párrafo de su artículo 1ro.: "Serán de libre nombramiento y remoción, por el Organó Ejecutivo, los funcionarios y miembros de las Juntas Directivas mencionadas en este artículo", modifica sustancialmente el procedimiento instituido en los artículos 4 y 7 de la Ley 24 de 1980, para el nombramiento de los miembros de la Junta Directiva y del Director Ejecutivo del IPACCOOP. Ello es así, porque por libre nombramiento y remoción se entiende la potestad discrecional de nombrar y remover, sin sujeciones de ninguna clase.

En efecto, ese es el sentido que a la expresión "libre nombramiento y remoción" le asigna el inciso segundo del artículo 369 del Código Judicial vigente, que dispone:-

Artículo 269.-

.....
No forman parte de la Carrera Judicial los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y el personal de Secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no formen parte de la Carrera Judicial, que incluye Escribientes, Asistentes, conductores, citadores y porteros. Estos funcionarios subalternos serán de libre nombramiento y remoción del titular del Despacho, pero tendrán los demás derechos, obligaciones y prohibiciones que las leyes del ramo les asignan a los otros funcionarios del Organó Judicial y del Ministerio Público.
.....
.....".
.....
.....

Esta norma, al igual que la comentada, faculta a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente al personal que no forma parte de la Carrera Judicial, esto es, sin acudir a los procesos de selección o disciplinarios que deben agotarse respecto del personal de Carrera.

A este respecto parece concordar con nosotros Sayagües Lazo al expresar en su "Tratado de Derecho Administrativo", que: "La potestad de designar es esencialmente discrecional e sea que el jerarca aprecia libremente la oportunidad y conveniencia de efectuar los nombramientos, forma de hacerlos, elección de los candidatos, etc."

Y refiriéndose a norma similar el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de seis de octubre de mil novecientos ochenta y tres, declaró lo siguiente:-

"Ciertó que la norma constitucional examinada -Artículo 295- establece como regla general que la remoción de un servidor público 'no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad'; pero no es menos cierto que esa misma norma contiene una excepción a esa regla general que expresamente dice: 'salvo lo que al respecto dispone esta Constitución', de lo cual se hace eco el Artículo 297 de dicho texto jurídico, al expresar, entre otras cosas, que los principios para las destituciones 'serán determinados por la Ley.'

Siendo así, y como la Ley No.24 de 1951, por la cual se crea el Tribunal Tutelar de Menores, en su Artículo 24 autoriza expresamente al Juez de Menores para nombrar y remover a los empleados de ese Tribunal, sin exigir el cumplimiento de ningún procedimiento, se concluye con el convencimiento de que el Artículo 295 de la Carta Magna no ha resultado violado." (V. REGISTRO JUDICIAL.- octubre de 1983, Publicación del Organo Judicial de la República de Panamá, pág. 67)

□ □ □

En esta forma esperamos haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Del Señor Director Ejecutivo, atentamente.

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/dc.deb.