

Panamá, 25 de noviembre de 1981

Señor don  
Euclides Tejada E.,  
Director Ejecutivo del  
Instituto Panameño Autónomo Cooperativo  
(IPACCOOP),  
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Avísole recibo de su atenta nota, por medio de la cual me consulta lo siguiente:

"¿es legal la inclusión de un artículo en el Reglamento Interno de la Junta Directiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo que contemple la elección por el seno de dicha Junta de un Vice-Presidente, o por designación directa del Ministro de Planificación y Política Económica, a fin de cubrir la supuesta ausencia casual del Presidente o su representante?"

Cumplo gustosamente con responder a Ud., previas las siguientes consideraciones:

El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo fue creado, según expresa el Artículo 1° de la Ley 24 de 1980, "como una institución económica y administrativa-mente autónoma", teniendo a su cargo "privativamente la formulación, dirección, planificación y ejecución de la política cooperativista del Estado". Es, pues, una entidad descentralizada, autónoma en lo administrativo y en lo económico.

Como ya hemos tenido oportunidad de exponer, la descentralización es una consecuencia del aumento de la actividad de la Administración Pública, con la gran multiplicidad de servicios que debe prestar, lo cual obliga a dividir el trabajo y encargar servicios específicos a determinados entes públicos creados al efecto.

Tal como lo advierte Bullrich, "La descentralización es un fenómeno que se ha desarrollado con el incremento enorme que ha tomado la administración en los últimos tiempos especialmente en el último cuarto de siglo. Anteriormente los problemas diarios del Estado, fueran de gobierno o de administración, podían ser encarados y resueltos por los gobernantes con relativa facilidad, pero el desarrollo extraordinario de las facultades del Estado y su extensión a materias y campos no imaginados o sea la multiplicación también extraordinaria de los servicios, ha hecho que sea imposible para los gobernantes, -presidentes, jefes de gobierno, ministros-, poder apreciarlos en debida forma; sólo pueden limitarse a dar directivas muy generales. Esos hechos han obligado a una división de trabajo que se obtiene por la descentralización." (Cfr. Rodolfo Bullrich, "Principios Generales de Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1942, pág. 169).

Es decir que, por su índole, no pueden los entes descentralizados concebirse como organismos desvinculados del resto de la Administración, sino más bien relacionados con ésta, en "necesaria armonía con los planes y programas políticos y económicos del Estado", según expresiones de Eustorgio y Mauricio Sarría (Cfr. en "Derecho Administrativo", Bogotá, 1974, pág. 203).

Pero la denominación que se le ha dado a estas entidades no corresponde a su verdadero contenido, por lo cual se producen confusiones. En la doctrina se ha considerado tan inadecuada esta denominación que algunos autores han recomendado su cambio por la palabra autarquía. Bullrich aconseja que "Es necesario no confundir los términos de autonomía y autarquía porque expresan conceptos diferentes. Atendiendo a su etimología, autonomía significa el derecho de darse leyes

a sí mismo, en tanto que autarquía, significa el derecho de administrarse a sí mismo, en base a las leyes que dicta otra entidad". (Cfr. ob., cit., págs. 170-171).

Sayagués Laso comenta que "Se ha objetado la utilización del vocablo autonomía considerándolo inadecuado y en sustitución se ha propiciado el uso de la palabra autarquía. Se aduce que autonomía quiere decir 'dictarse sus normas propias' y eso solamente ocurre cuando el ente se da sus propias leyes, es decir, cuando existe a la vez descentralización administrativa y legislativa" (Cfr. Enrique Sayagués Laso, "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1963, pág. 252). Pero este mismo autor, seguidamente, expone que la palabra autarquía tampoco se ajusta exactamente a lo que es la descentralización, porque dicha expresión significa "gobierno propio y que ante la impropiedad de ambos términos, considerados en función de sus respectivas etimologías, hay que prescindir de los orígenes y estar a su significado actual (ibidem pág. 252).

Nuestra Corte Suprema de Justicia, en fallo del Pleno de 25 de junio de 1962, expuso en demanda de inconstitucionalidad presentada precipuamente por el Director de la Caja de Seguro Social, que "La autarquía administrativa, llamada también institucional, que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina autonomía, no es más que la descentralización de determinados servicios que el Estado tiene el deber de prestar y presta, en efecto, con miras a una mayor eficacia, por medio de los entes descentralizados. Entes que, no obstante la denominación de autónomos o semi-autónomos, que erradamente se les da en nuestro ordenamiento jurídico forman necesariamente parte integrante del Estado, cuya unidad (artículo 1º de la C.N.), no puede sufrir menoscabo por la existencia de tales entes, como no lo padece la soberanía porque ella se ejerce, según sea el caso, por cada uno de los tres órganos que integran la organización estatal.

"La Caja de Seguro Social, no obstante su autonomía, es parte integrante del Estado, sujeta a la Ley Fundamental y a la que le dió existencia". (Cfr. en "Jurisprudencia Constitucional", Universidad de Panamá, 1967, pág. 410).

Debiendo ajustarse el Reglamento Interno de la Junta Directiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo a su ley orgánica, es al texto de ésta que debemos recurrir para la contestación de su pregunta.

En este orden de ideas tenemos que el Artículo 4 de la mencionada Ley 24 de 1980 establece:

"Artículo 4. El IPACCOOP estará dirigido por una Junta Directiva integrada así:

a) El Ministro de Planificación y Política Económica o su representante, quien la presidirá.

b) El Ministro de Desarrollo Agropecuario o su representante.

c) El Ministro de Comercio e Industrias o su representante.

ch) El Ministro de Hacienda y Tesoro o su representante.

d) Tres representantes por las Federaciones de cooperativas legalmente constituidas. Las Federaciones nominarán ante el Ministerio de Planificación y Política Económica una terna para la selección de los representantes y sus respectivos suplentes. Los representantes de la Confederación serán designados por un período de tres (3) años."

Como puede apreciarse, del literal a) se desprende que la Junta Directiva será presidida por el Ministro de Planificación y Política Económica o por su representante. No se observa en este artículo, ni en ningún otro de la Ley 24, otra alternativa distinta.

Por ello opino que el Reglamento Interno de la Junta Directiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo puede disponer al respecto que sus sesiones o reuniones serán presididas por el Ministro de

Planificación y Política Económica y, en caso de ausencia de éste, por su representante.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. con toda consideración,

Lcdo. Carlos Pérez Castellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION