

C-No.290

Panamá, 24 de noviembre de 2000.

Licenciada

**Maureen Rey S.**

Directora Nacional de Asuntos Jurídicos  
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del  
Consumidor.

E. S. D.

Licenciada Rey:

Acusamos recibo de su Nota, distinguida con el número DEL-CT-019-00 de 28 de septiembre del 2000 y recibida en este Despacho el 4 de octubre, mediante la cual solicita nuestra opinión referente a la interpretación y aplicación del segundo párrafo del artículo 117 de la Ley 29 de 1º de febrero de 1996.

Es oportuno recordar que las Consultas elevadas ante este Despacho deben estar suscritas por el Jefe máximo o Representante Legal de la entidad consultante, las cuales deben traer adjunto el criterio jurídico de la Dirección Legal de la Institución sobre el asunto consultado.

Sin embargo, pese a que su Consulta adolece del primero de estos requisitos formales, procederemos a dar respuesta a su inquietud, esperando que en el futuro las Consultas enviadas por Ustedes cumplan con los requisitos enunciados en el párrafo anterior.

Señala Usted que la Consulta deviene en virtud de que algunas Fundaciones de Interés Público, las cuales tienen entre sus objetivos la divulgación de los derechos del consumidor, han presentado solicitudes ante la CLICAC, exigiendo el derecho que contempla el artículo 117 a favor de las Asociaciones de Consumidores. No

obstante, Usted opina que tal beneficio no alcanza a las Fundaciones de Interés Público, dado que, el Código Civil establece la diferencia entre éstas y las Asociaciones sin fines de lucro, pues el artículo en comento sólo menciona a las Asociaciones como beneficiarias de dicho subsidio económico.

### **Nuestra Opinión:**

Para entrar al fondo del tema consultado, se hace necesario citar el artículo cuya interpretación jurídica nos solicitan, así como el artículo 64 del Código Civil, que establece las diferentes categorías de personas jurídicas.

Veamos:

El artículo 117 de la Ley 26 de 1996, establece lo siguiente:

“Artículo 117. Divulgación. En todo el territorio nacional, la Comisión divulgará la presente Ley y promoverá campaña de divulgación e información relativas a los derechos y obligaciones, a favor de los consumidores y de los agentes económicos, así como la forma de hacerlos valer. Igualmente, coordinará con las organizaciones empresariales y con las organizaciones de consumidores, recomendaciones para la elaboración de los documentos contractuales relativos a las materias reguladas por esta Ley.

Para cumplir con la disposición anterior, el presupuesto anual de la Comisión, además de las asignaciones correspondientes para cubrir el costo de sus campañas de divulgación a favor de los consumidores, incluirá, en calidad de transferencia a las asociaciones de consumidores debidamente constituidas y reconocidas por las entidades correspondientes, una suma total que en ningún caso excederá el diez por ciento

(10%) de su presupuesto de divulgación y publicidad.” (negritas nuestras)

“Artículo 64. Son personas jurídicas:

1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o la Ley;
2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
3. Las corporaciones y fundaciones de interés 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 sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y
6. Las asociaciones civiles o comerciales a las que la ley concede personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados.”

El artículo transcrito se encarga de denominar las diferentes personas jurídicas que reconoce nuestro ordenamiento jurídico, incluyendo entre ellas a las Asociaciones y Fundaciones.

Así, pues, vemos que el numeral 3) establece como personas jurídicas a “Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial.”

Los numerales 4), 5) y 6) hace referencia a tres tipos diferentes de “Asociaciones”: El numeral 4) dice de “Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo”; el numeral 5) de “Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo” y el numeral 6) menciona a “Las asociaciones civiles o comerciales a las que la Ley concede personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados” (estas son las que se inscriben en el Registro Público y desde ese momento surten efectos legales).

En cuanto a la naturaleza de las personas jurídicas denominadas asociaciones, se dice que "...son aquellas que no buscan lucro apreciable en dinero para repartirse entre los asociados, sino que su fin será sólo la defensa de los derechos o el perfeccionamiento moral o intelectual de los respectivos miembros..."<sup>1</sup>

En este mismo orden de ideas, consideramos de sumo interés citar los comentarios del tratadista español Manuel Albaladejo, respecto a las diferencias entre las Asociaciones y las Fundaciones.

"Asociaciones y fundaciones.- Según la estructura interna de la organización de que se trate, la persona jurídica puede ser:

1°. De tipo asociación, cuando está constituida por una pluralidad de personas (miembros) agrupadas. Rigiéndose normalmente la vida del grupo según la voluntad general de sus componentes y tendiéndose a satisfacer corrientemente un interés común a los mismos, o bien un interés supraindividual. Por ejemplo, una sociedad anónima, un círculo de recreo, una asociación religiosa o científica, etc.

2°. De tipo fundación, cuando el ente no está constituido por una unión de personas, sino por una organización de bienes creada por una persona (que en adelante queda fuera de aquél)-fundador- para perseguir el fin que, dentro de los que la ley admite, éste le marque, según las directrices que le fije."<sup>2</sup>

Respecto a la clasificación que nos ofrece el Código Civil en su artículo 64, el Primer Tribunal Superior de Justicia, mediante la sentencia de 14 de abril de 1994 señaló lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Comentarios al artículo 64 del Código Civil de la República de Panamá. Edición actualizada 2000. Sistemas Jurídicos, S.A. Pág.41.

<sup>2</sup> Derecho Civil. Volumen I. Décimo Cuarta Edición. José María Bosch Editor, S.A.-Barcelona, España.1996.

"...La clasificación genérica de personas jurídicas incluye a las personas jurídicas de derecho público, las personas jurídicas de derecho privado y las personas mixtas.

**Cada uno de estos tipos de personas jurídicas tiene elementos específicos que permiten su identificación,** de acuerdo al concepto del autorizado autor ARTURO VALENCIA ZEA, a saber:

"1°) La persona jurídica de derecho público:  
a) es creada mediante acto estatal (Constitución Nacional, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, etc.); b) es costeada con fondos oficiales; c) es administrada y gobernada mediante órganos públicos o estatales.

2°) La persona jurídica de derecho privado:  
a) es establecida mediante la iniciativa de los particulares (negocio jurídico); b) es costeada con fondos de los particulares; c) es administrada por órganos particulares diferentes de los públicos u oficiales.

3°) Como puede observarse, son tres las notas que caracterizan en forma completa a una persona de derecho público y a una de derecho privado: el establecimiento o creación, el patrimonio y los órganos" (negritas nuestras)

Retomando el punto que nos ocupa, consideramos que el término que incluye el artículo 117 de la Ley 29 de 1996, hace referencia, como él lo indica, exclusivamente a las Asociaciones de Consumidores, excluyendo otro tipo de persona jurídica.

Hay que tener claro que la Asociación, como ya lo hemos señalado, es un conjunto de personas que se unen o asocian para un mismo fin, en este caso, con la finalidad de defender los derechos de los consumidores; y de conformidad con la Ley 29 de 1996, sólo las asociaciones que tengan éste como objetivo fundamental, tendrán derecho al beneficio contemplado en dicha Ley.

La diferenciación jurídica entre Asociación sin fines lucrativos y Fundación de interés público establecida en el Código Civil, no siempre ha sido entendida claramente, como lo confirman las reglamentaciones que se han emitido sobre la materia, tal como señalaremos seguidamente:

El Decreto Ejecutivo N°26 de 28 de marzo de 1988, reglamentó el Título II, del Código Civil, referente a las Personas Jurídicas. Este Decreto Ejecutivo en el artículo 10 estableció que cuando se trataba de personas jurídicas a las cuales se habían afectado "bienes o recursos por tiempo indeterminado para realizar un fin lícito especial, ya sea filantrópico, religioso, científico, artístico, deportivo o de otro carácter de interés general...", debería aparecer en su nombre o denominación la palabra "fundación".

Posteriormente, el 9 de octubre de 1989 se dictó el Decreto Ley N°7, el cual regulaba el Derecho de Asociación en General, desarrollando el contenido del Título II, del Libro Primero del Código Civil sobre las Personas Jurídicas, indicando el mismo en el artículo 7° que el reconocimiento y la fiscalización de las asociaciones o fundaciones sería hecho por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Este Decreto Ley, en su artículo 10, literal a), también contemplaba contenido idéntico al del artículo 10 del Decreto Ejecutivo N°26 de 1988.

Sin embargo, tanto el Decreto Ley N°7 de 1989, como el Decreto Ejecutivo N°26 de 1988, posteriormente fueron derogados, mediante el Decreto de Gabinete N°30 de 7 de febrero de 1990 y el Decreto Ejecutivo N°67 de 12 de febrero de 1990.

A la fecha, no existe una reglamentación que desarrolle el contenido del Título II, del Libro Primero del Código Civil. Por tanto, a nuestro juicio, deberá aplicarse el contenido de las normas de dicho Código. Así, pues, observamos, que la Ley hace la distinción entre una y otra persona jurídica; verbigracia, en cuanto a la capacidad civil de las personas jurídicas, el artículo 68 establece que las Fundaciones se regularán por las reglas de su institución, aprobadas por el Poder Ejecutivo. Señala, además, que cuando el fundador no hubiere dado las reglas que deben gobernar la fundación o aún dándolas sean de

imposible aplicación, las mismas serán establecidas por el Poder Ejecutivo.

En tanto que, la capacidad civil de las asociaciones sin fines de lucro, se regulará de acuerdo a lo establecido en los Estatutos, los cuales deben haber sido aprobados previamente por el Poder Ejecutivo.

Finalmente, queremos indicar que al artículo 117 de la Ley N°26 de 1996, le es perfectamente aplicable el contenido del artículo 9 del Código Civil, respecto a que "... cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...", por tanto deberá entenderse que el contenido del segundo párrafo del artículo 117 en comento, sólo es aplicable a aquellas Asociaciones de Consumidores, reconocidas como tal por el Poder Ejecutivo, más no así a las Fundaciones de interés público.

Por tanto, coincidimos con su opinión, consistente en que el artículo en comento no es aplicable a las Fundaciones de interés público, aún cuando las mismas tengan como uno de sus fines la defensa de los derechos de los consumidores.

De esta forma damos respuesta a su interrogante, esperando que la misma le sea de utilidad.

Atentamente,

  
**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/cch.