



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de marzo de 2020  
C-036-20

Doctor  
**Antonio M. Reid Ellis**  
Ciudad.-

**Ref.: Estatutos y Principios que rigen las Cooperativas**

Doctor Reid Ellis:

Conforme a nuestras atribuciones legales, en especial por la función contenida en el artículo 3, numeral 6, de la Ley 38 de 2000, brindar orientación a los ciudadanos, nos permite dar respuesta a su nota fechada 27 de febrero 2020, a través de la cual pregunta lo siguiente:

*“Si un asociado ha explicado con evidencias la causa de su incumplimiento de pago de un préstamo por estar desempleado y se le amenaza con expulsarlo sin considerar lo señalado en el Artículo 3, literal F del Estatuto de que este desempleado y que el Estado le debe la Prima de Antigüedad y subsidios atrasados y que con dichos ingresos se cancelaría los compromisos con la cooperativa está protegido por el artículo 21 de la Constitución.”*

Para poder dar respuesta al planteamiento señalado en su nota, debemos hacerlo a la luz de lo establecido en el ordenamiento positivo en materia del Régimen Especial de las Cooperativas. Veamos:

Ley N° 17 de 1 de mayo de 1997 “Por la cual se desarrolla el artículo 283 de la Constitución Política y se establece el Régimen Especial de las Cooperativas”.

*“Artículo 2. Las cooperativas constituyen asociaciones de utilidad pública, de interés social y de derecho privado; y el ejercicio del cooperativismo se considera un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la riqueza y del ingreso, a la racionalización de las actividades económicas y a facilitar tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad en general. El Estado fomentará las cooperativas, mediante la adecuada asistencia técnica y financiera, y las fiscalizará. Para asegurar el libre desenvolvimiento y desarrollo de las cooperativas, el Estado les garantizará autonomía jurídica y funcionamiento democrático.”*

Dicha norma consagra de manera específica la constitución de las cooperativas con especial énfasis en señalar, que éstas instituyen un sistema eficaz de asociación de utilidad pública e interés social.

De igual forma se establece que el Derecho Cooperativo es el conjunto de normas especiales, jurisprudencias, doctrinas y prácticas basadas en los principios que determinan y condicionan la actuación de los organismos cooperativos y los sujetos que en ellos participan. Son actos cooperativos los realizados entre cooperativas y sus asociados o entre éstos y las entidades previstas en esta Ley, o entre los asociados y terceros, en cumplimiento de su objetivo social, y quedan sometidos al derecho cooperativo. (Cfr. Art. 3)

Por su parte, el artículo 9 ibídem enumera categóricamente las prohibiciones que le están señaladas a las cooperativas; no obstante cabe mencionar que la misma norma dispone muy puntual, que es nula la decisión que contravenga cualquier prohibición en ella establecida (la Ley) y compromete la responsabilidad personal de quienes la adopten.

Ahora bien, el Capítulo II de la presente Ley hace referencia a la Constitución y Registro de toda cooperativa y, en su artículo 18 se refiere a los Estatutos de estas, señalando expresamente que dichos estatutos contendrán las condiciones de admisión y retiro voluntario y las causales de exclusión de los asociados:

*“Artículo 18. El estatuto de la cooperativa debe estar firmado por el presidente y el secretario y contendrá:*

*...*

*6. Las condiciones de admisión y retiro voluntario y las causas de exclusión de los asociados.*

*...”*

Igualmente, el artículo 31, numeral 3 del mismo cuerpo legal dispone como y cuando se pierde la calidad de asociado de una cooperativa:

*“Artículo 31. La calidad de asociado se pierde por:*

*...*

*3. Expulsión.*

*...”*

Se desprende así, con meridiana claridad que los términos o vocablos “exclusión”<sup>1</sup> y “expulsión”<sup>2</sup> no son sinónimos entre sí, porque mientras uno hace referencia a la acción y efecto de excluir (quitar a alguien o algo de un lugar, descontar, rechazar, negar la posibilidad), el otro se refiere al acto de y resultado de expulsar (echar, despedir, sacar) respectivamente.

No obstante en el presente caso usted no aportó o indicó, a que Cooperativa se está refiriendo, motivo por el cual no podemos ubicar las causas que dentro de los Estatutos de cada Cooperativa, enmarcan los términos de la exclusión o de la expulsión; tal y como lo establece el propio artículo 32 al señalar que los asociados podrán ser excluidos o suspendidos en sus derechos, por las causas previstas en el estatuto o en los reglamentos.

---

<sup>1</sup> Ver artículo 18

<sup>2</sup> Ver artículo 31

Vale entonces mencionar que los Estatutos de las Cooperativas son actos que se desarrollan y rigen de acuerdo a las normas del Régimen Especial de las Cooperativas, cuya autoridad encargada de la aplicación de la legislación en esta materia y la fiscalización de tales instituciones está bajo la responsabilidad del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, quien posee, adicionalmente, competencia privativa sobre las actividades que estas realicen.

Los estatutos pueden definirse como “las normas reglamentarias que rigen la formación, el funcionamiento y la disolución de las asociaciones y sociedades”<sup>3</sup>, mientras que, la Ley No.17 de 1997, “Por la cual se Desarrolla el Artículo 283 de la Constitución Política y se Establece el Régimen Especial de las Cooperativas”, en su artículo 6, define a las cooperativas como “asociaciones privadas constituidas por personas naturales y jurídicas, las cuales constituyen empresas que sin perseguir fines de lucro, tienen por objetivo planificar y realizar actividades de trabajo o de servicios de beneficio socioeconómico, encaminadas a la producción, distribución y consumo cooperativo de bienes y servicios, con la aportación económica, intelectual y moral de sus asociados”.

Los Estatutos de las Cooperativas se encuentran en la esfera del Derecho Cooperativo, siendo esto así, su régimen no es otro más que el desarrollado por la Ley No. 17 de 1997, pues además de ser un requisito necesario para que se dé la constitución de la Cooperativa, el mismo es esencial para su organización y funcionamiento; cónsonamente con lo planteado, el artículo 4 de la misma norma, establece que la organización, funcionamiento y regulación de las cooperativas y demás entidades previstas en ella, se rigen mediante “esta Ley, el reglamento general o reglamentos especiales que se dicten, así como por los estatutos y reglamentos internos de las cooperativas y, en general, por el derecho cooperativo y la doctrina”.

De igual manera, respecto a la autoridad encargada de la aplicación de la legislación cooperativa y fiscalización pública de tales instituciones, la Ley No. 17 de 1997 indica en su artículo 118, lo siguiente:

*“Artículo 118. La autoridad de aplicación de la legislación cooperativa y el órgano para la fiscalización pública, será el IPACOOOP, y tendrá competencia privativa sobre las actividades que realicen las cooperativas dándoles las autorizaciones o sanciones correspondientes. Se exceptúan las sanciones de carácter sanitario, seguridad social, tránsito y las similares de aplicación general.”*

En este mismo sentido, si bien la función y/o atribución de la aplicación de la legislación y fiscalización de las cooperativas no se encuentra enumerada dentro de la Ley No. 24 del 21 de julio de 1980, “Por la cual se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo”, el literal R de su Artículo 3 establece que:

*“Artículo 3:  
El IPACOOOP tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

...

---

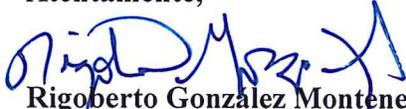
<sup>3</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Universitario - Tomo I A-H. Heliasta, Buenos Aires, Argentina. 2004. Pg. 403.

*r) Ejercer todas las demás funciones, facultades y deberes que le correspondan de acuerdo con las leyes, sus reglamentos y la naturaleza de su finalidad; ...*  
...”

En conclusión, considerando lo mencionado en párrafos anteriores, podemos indicar que el ente encargado de velar por el cumplimiento de los Principios Cooperativos y la normativa de Derecho Cooperativo, incluyendo el respeto de estos en el Estatuto de la Cooperativa, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, es el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, pues mediante la Ley que da origen a esta institución, se prevén las funciones, facultades y deberes que se le asignen de acuerdo con las leyes, reglamentos y la naturaleza de su finalidad; de tal forma, que las funciones que menciona la Ley No. 17 de 1997, entre otras normas que desarrollan esta materia, se adicionan a las enumeradas en el artículo previamente citado.

Consideramos, con el debido respeto que, de tener un problema, desavenencia o dificultad con alguna cooperativa a la cual usted haya pertenecido, lo recomendable sería acudir al Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) y exponga su situación.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/jabsm/ljgm

