

Panamá, 22 de febrero de 1996

Ingeniero  
HORACIO RODRIGUEZ O.  
Director General de la  
Corporación Azucarera La Victoria  
E. S. D.

Señor Director General:

Pláceme dar contestación a la consulta que usted formulara a nuestro Despacho mediante Nota Nº.96-09-10000-025 REF:180, de 10 de enero de los corrientes, en virtud de una inquietud emanada a partir de un reclamo formulado por la "COOPERATIVA DE SERVICIOS MULTIPLES LA VICTORIA, R.L., sobre una presunta responsabilidad solidaria de parte de la Corporación Azucarera La Victoria, basados en la intención que el General Torrijos manifestara en ocasión de la colocación de la primera piedra del Ingenio La Victoria el 24 de julio de 1971".

Según esta Consulta, usted manifiesta:

Primero: Colocación de la primera piedra del General Torrijos el 24 de julio de 1971, y la manifestación de la idea de la gran cooperativa de campesinos del Ingenio.

Segundo: Desde esa fecha hasta el 25 de junio de 1989 dicha Cooperativa operó de hecho con independencia de la Corporación; sin que los Directores Generales llevaran a efecto administrativamente la idea mencionada.

Tercero: La Cooperativa en mención es disuelta de hecho también en el año 1992, por irregularidades en el manejo de los fondos cooperativos, según se desprende del informe de Auditoría que adjuntamos y los asociados en

Antes de entrar al análisis de fondo del punto objeto de su Consulta, es nuestro deber el señalar que de las investigaciones realizadas, nos hemos percatado de las innumerables deficiencias que se dieron en el manejo de los fondos de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria. En efecto, de los audits realizados por personal de la Contraloría General de la República, se destaca entre otras cosas, la forma deficiente en que fue administrada dicha Cooperativa.

Ahora bien, para determinar si cabe una responsabilidad solidaria de parte de la Corporación Azucarera La Victoria, en virtud de los malos manejos que se suscitaban en la mencionada Cooperativa, es de importancia el determinar el status jurídico de la Cooperativa dentro de esa institución estatal.

Para lograr dicho objetivo, no permitimos hacer un esbozo de las normas Constitucionales, legales y reglamentarias que han regulado las Cooperativas en nuestro ordenamiento jurídico. Veamos:

Las primeras Constituciones que rigieron nuestra vida republicana (1904 - 1941) no se refirieron a las cooperativas. El constituyente de 1946, estableció en la Constitución de ése mismo año, en su artículo 229 el fomento y desarrollo de las cooperativas así:

"ARTICULO 229. Es deber del Estado el fomento y la fiscalización de las cooperativas de producción y consumo, y para tales fines creará las instituciones que sean necesarias".

Pocos años después, se dicta el Decreto Ley No.17 de 22 de septiembre de 1954, por el cual se desarrolla el artículo 229 de la Constitución Nacional. El Decreto Ley en mención, se inspiraba en la evidente necesidad de elevar el nivel de vida de la gran mayoría de los habitantes de la República, tanto en su aspecto cultural como material, y para poder lograr este fin se hacía necesario promover las actividades económicas y culturales de los asociados de las cooperativas.

Así encontramos que las primeras normas reguladoras en materia de cooperativas, establecían desde sus inicios, reglas para su constitución y disolución, ejemplo de ello lo tenemos en establecido en el artículo 17 del Decreto No.17 de 22 de septiembre de 1954, que era del siguiente tenor:

"De la constitución y autorización oficial

"Artículo 17. Las sociedades cooperativas constituidas en la forma que prescribe este

Decreto Ley, serán personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representadas judicial y extrajudicialmente".

(El subrayado es nuestro).

Así mismo, el artículo 18 del mismo cuerpo legal, disponía lo siguiente:

" Artículo 18. Las cooperativas no podrán funcionar si no se constituyen por instrumento público, aprobado por el Consejo Nacional de Cooperativas y debidamente registrados en el Registro Público."

(El subrayado es nuestro)

Estas primeras disposiciones legales que desarrollaron la materia de cooperativas, disponían taxativamente que para poder constituirse una cooperativa, ésta debería obtener personería jurídica a través de instrumento público.

En lo que respecta al tipo de responsabilidad que le podría ser aplicada a las cooperativas, el artículo 23 ibidem, dispuso lo siguiente:

" Artículo 23. En cuanto a la responsabilidad de sus miembros, las cooperativas pueden ser de responsabilidad limitada o suplementada. En el primer caso, los cooperadores responden únicamente con el monto de los certificados de aportación que hayan adquirido; en el segundo, aquellos rinden una garantía adicional, fijándose al efecto una máxima que debe ser estipulado en la escritural social".

Debe tenerse en cuenta que no se menciona ni existe dentro de este campo, la RESPONSABILIDAD SOLIDARIA; por el contrario, se determina que la responsabilidad de los miembros de las cooperativas será limitada o suplementada.

Siguiendo un mismo orden de ideas, debemos señalar que mediante la Ley No.37 de 21 de septiembre de 1961, se crea el Código Agrario de la República, el cual establece que la Comisión de Reforma Agraria tendrá a su cargo la dirección y la ejecución de las cooperativas. En el artículo 220 del Código Agrario se señaló:

"Artículo 220. La Comisión de Reforma Agraria tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de este Código; el estudio, la

"Artículo 220. La Comisión de Reforma Agraria tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de este Código; el estudio, la dirección y la ejecución de los proyectos de desarrollo agropecuario conforme a los programas generales que se proponga realizar y la coordinación de todos los planes y esfuerzos tendientes a resolver los problemas de la tenencia de la tierra, colonización, asistencia técnica, crédito, cooperativa y comercialización de los productos agropecuarios en estricta cooperación con las dependencias oficiales vinculadas al desarrollo agropecuario".

La Comisión de Reforma Agraria tendrá las siguientes funciones específicas:

- 1) .....
- 2) .....
- .....
- .....

9) Promover, organizar, fiscalizar y estimular cooperativas de consumo, producción, transformación y comercialización de los productos agropecuarios.  
 .....

En la Década del 70, el Gobierno Nacional dicta el Decreto Gabinete Nº.210 de 24 de junio de 1970, por el cual se crea la Comisión para la Ejecución del proyecto Ingenio de Veraguas y se autoriza un crédito extraordinario para el funcionamiento de la misma. El 24 de julio de 1971, el General Torrijos (q.e.p.d.), colocó la primera piedra del Ingenio de Veraguas, y en ese entonces manifestó el interés de formar una gran Cooperativa de Campesinos como propietarios del Ingenio. En sus inicios en este Ingenio funcionó una Cooperativa, para beneficio de los empleados y cañicultores. Vale resaltar, que dicha cooperativa debió registrarse por el Código Agrario, en virtud de lo señalado en el artículo 220, numeral 9, antes citado. En sus orígenes esa Cooperativa recibió el nombre de Cooperativa Agroindustrial La Victoria, denominación que mantuvo hasta 1989.

Cabe destacar, que a pesar del interés que tuvo el Gobierno Nacional de ese entonces, en que el nuevo Ingenio de Veraguas se manejara como una cooperativa, en la práctica esa Cooperaitva no fue organizada legalmente, y la prueba de ello la tenemos en que no existía ningún documento legal que avale la configuración de esa

cooperativa.

Vale señalar que esta Cooperativa se manejó con dineros de los empleados y de cañicultores, pero en ningún momento manejó fondos públicos.

En 1973, mediante la Ley Nº. 12 de 25 de enero de 1973, se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario; y en el numeral 12, del artículo 2 se estableció lo siguiente:

"Artículo 2.- El Ministerio tendrá las siguientes funciones:

.....  
.....  
.....  
.....

12º. Impulsar y fiscalizar la organización y funcionamiento de entidades, corporaciones, asentamientos campesinos, juntas agrarias y otros modelos de organizaciones campesinas de producción, industrialización, distribución y consumo. Estas organizaciones tendrán personalidad jurídica que le otorgará el Ministerio y cuya inscripción será gratuita de conformidad con la Ley y los Reglamentos ".

De la norma transcrita, se desprende el hecho que las funciones que ejercía antes la Comisión de Reforma Agraria, en materia de cooperativas, pasa a ser ejercida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Así, pues, dicho Ministerio estuvo a cargo de otorgar las personerías jurídicas a todas las cooperativas que se constituyan en todas la República de Panamá.

En 1973, se dicta la Ley No.8 de 25 de enero por la cual se crea la Corporación Azucarera La Victoria.

A través de esta Ley, se creó una Empresa Estatal denominada Corporación Azucarera La Victoria, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía interna. Esta Corporación cuenta con un Comité Ejecutivo que es su máxima autoridad; goza de jurisdicción coactiva y de los mismos privilegios de que goza la Nación en las actuaciones judiciales en que sea parte. En ninguno de los artículos de esta Ley, se señala el que la Corporación sea responsable solidariamente de las obligaciones de una Cooperativa, y ello es así, por la sencilla razón de que ésta última no forma parte de la Corporación.

En 1980, por medio de la Ley No.24 de 21 de julio se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, ente estatal a quien le compete regular todo lo relacionado con las Cooperativas. Es más, en el artículo 3, literal p) ibidem, se señala como una de las atribuciones del I.P.A.C.O.O.P., la de "tramitar la obtención y suspensión de la personería jurídica de las cooperativas".

Ahora bien, a pesar de que a nivel del Gobierno se había creado un Instituto con competencia privativa para ejecutar la política cooperativista del país, los miembros de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria, no realizaron las gestiones para obtener la personería jurídica respectiva. No fue sino hasta el año de 1989, cuando se obtiene dicha personería, bajo el nombre de "COOPERATIVA DE SERVICIOS MULTIPLES AGROINDUSTRIAL LA VICTORIA R.L.".

Lo expuesto, nos lleva al convencimiento de que la Cooperativa que desde 1972 hasta la fecha existe dentro del Ingenio La Victoria, hoy Corporación Azucarera La Victoria, no es parte de ese ente estatal, sino que pertenece a los empleados y a los cañicultores, quienes la organizaron, estableciendo sus Directivos y sus normas de funcionamiento, razón más que suficiente para sostener que a la Corporación como entidad estatal, no le cabe ninguna responsabilidad solidaria por los malos manejos que se dieron en esa Cooperativa.

Para respaldar este criterio, nos permitimos reproducir, algunos comentarios plasmados en el Informe preparado por la Contraloría General de la República, titulado "Examen realizado a los desembolsos de las Cuentas Bancarias de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria R.L. de Santiago de Veraguas, durante los años de 1972 a 1980". Veamos:

a.- En Nota de 18 de septiembre de 1992, los Auditores Jorge L. Roldan y Domitilo Ruíz, le explican al Lic. Ruben D. Carles, Contralor General de la República, de ese entonces lo siguiente:

"En el transcurso de la intervención nos percatamos que los fondos disponibles de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria en formación provenían de los trabajadores del Ingenio La Victoria de Veraguas y de los Cañicultores a quienes se les descontaba un porcentaje del 2% de sus ingresos, no obstante tales fondos no formaban parte del presupuesto estatal ni de la Corporación Azucarera La Victoria. Por lo tanto, conceptuamos que los mismos no merecían el control de la

Contraloría General de la República, toda vez que pertenecían a una comunidad de personas que ostentaban la calidad de funcionarios públicos, siendo ello así, podemos decir que esos fondos pertenecían a particulares, pero sin embargo, los directores del Ingenio La Victoria en aquella época (1972-1980), disponían y administraban esos bienes. Como quiera que en nuestro examen no se detectó participación de fondos públicos en las operaciones de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria, somos de opinión que este informe no puede ser utilizado como medio de prueba ante tribunales, sino como medio referencial que pueden utilizar los directivos de la Corporación Azucarera La Victoria, para conocer como se manejaron los fondos de dicha Cooperativa durante los años de 1972 a 1980".

De la documentación que reposa en dicho Informe entre otras cosas se destaca:

- a).- Que del período 1972 a 1989, dicha Cooperativa no se constituyó en forma legal;
- b).- La misma no estaba afiliada al I.P.A.C.O.P.;
- c).- Su fuente de financiamiento emana de las cuotas de los empleados de la Corporación, y el 2% que se les descontaba de los ingresos de los cañicultores, producto de las zafras;
- d).- Dicha Cooperativa debió de sujetarse a las disposiciones de los entes estatales que regulaban las mismas; (ejemplo: Reforma Agraria, MIDA, y desde 1980 el I.P.A.C.O.O.P), y
- e).- La Contraloría General de la República, nunca realizó áuditos a la Cooperativa, por el hecho que los fondos que manejaban no eran públicos sino particulares.

En conclusión, reiteramos nuestro criterio que la Corporación Azucarera La Victoria, no le cabe ningún tipo de responsabilidad solidaria, por los malos manejos que se dieron en la Cooperativa que existe dentro de ese ente estatal, por lo siguiente:

1. Tanto la Cooperativa Agroindustrial La Victoria como la Corporación Azucarera La Victoria, son dos (2) entes totalmente distintos; el primero es de carácter privado, y la segunda una entidad autónoma del Estado.

2. A la fecha, no existe constancia alguna, de la constitución legal de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria, en sus orígenes.

3. Mediante examen realizado por funcionarios de la Contraloría General de la República, a los desembolsos de las cuentas bancarias de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria, de Santiago de Veraguas, durante los años 1972 a 1980, estos funcionarios se percataron que los fondos disponibles de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria en formación, provenían de los trabajadores del Ingenio La Victoria de Veraguas y de los cañicultores a quienes se les descontaba un porcentaje del 2% de sus ingresos, no obstantetales fondos no formaban parte del Presupuesto de la Corporación Azucarera La Victoria.

Tal situación, nos demuestra, que no existe, participación de la Corporación Azucarera La Victoria, en dichas actividades, por lo que no se puede producir una responsabilidad solidaria.

4. Las personas que hoy reclaman algún tipo de derecho, indemnización o beneficio adquirido ante la Corporación Azucarera La Victoria, deberán acreditar legalmente sus reclamos como socios ante la Cooperativa, y contra los Directivos que manejaron durante esos años los fondos de la Cooperativa Agroindustrial La Victoria; más no así contra La Corporación.

5. Los afectados pueden utilizar las vías jurídicas que tengan a bien para que los responsables por los malos manejos de la Cooperativa, respondan civil y penalmente, ante las autoridades pertinentes.

Así dejamos contestada su consulta, y esperamos que hayamos contribuido a la solución de sus interrogantes.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/14-1/hf