



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de marzo de 2024
Nota C-054-24

Licenciada
Doralys Mabel Cordero Marciaga
Apoderada Judicial
Ciudad.

Ref.: Separación de un Miembro de la Junta de Directores, Junta de Vigilancia y otros de una organización Cooperativista.

Licenciada Cordero:

Nos dirigimos en ocasión de dar respuesta a su escrito presentado el 6 de marzo de 2024, el cual es del siguiente tenor:

“ ...
Resulta ser que algunos miembros directivos de la Junta de Directores de una Cooperativa se ponen de acuerdo y se extralimitan de sus funciones (sic) estarán separando a un miembro delegado y un miembro de la Junta de Directores, cuando estos no están de acuerdo con sus pretensiones, no importa que otra causa le imputen. Para mi criterio y opinión legal es que ese asociado (a) tiene el derecho a acogerse a un recurso de apelación y como ellos son escogidos en una asamblea general de todas las juntas capitulares de la organización cooperativa, por lo tanto el cargo de ese asociado ya sea como delegado miembros de la Junta de Directores, Vigilancia y otros se mantiene en un estado suspensivo, el cual no pierde su cargo como tal, al tener su recurso de apelación en firme. El mismo puede elegir y ser elegido hasta tanto la Asamblea General tiene la última palabra para definir la controversia en base a la ley N° 17 de 1 de mayo de 1997, referente a los recursos de apelación. Me gustaría saber su punto de vista de la parte administrativa y si estoy en lo correcto o no.
... ”

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalarle, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo de Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se solicita está relacionado con posibles actuaciones litigiosas particulares en el ámbito jurídico administrativo.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de abogada, *es un particular*, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto*, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

No obstante, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la citada Ley No.38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- I. De la Ley No.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”.

Mediante la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997, se desarrolló el artículo 283 de la Constitución Política, en el sentido de establecer un Régimen Especial de Cooperativas, como parte fundamental de la economía nacional¹.

De esta manera, la citada Ley No.17 de 1 de mayo de 1997, define las cooperativas **como asociaciones privadas** constituidas por personas naturales y jurídicas², las cuales constituyen empresas que, sin perseguir fines de lucro, tienen por objeto 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 asociados³.

En lo que respecta a su régimen organizacional, tenemos que el artículo 35 de la referida ley, establece lo siguiente:

“Artículo 35. El régimen de la cooperativa será democrático y lo ejercerá los siguientes órganos de gobierno:

1. *La asamblea*
2. *La junta de directores*
3. *La junta de vigilancia*

Colaboraran con la función de gobierno, el comité de educación, el comité de crédito y otros que designe la junta de directores”

En concordancia con lo anterior, el artículo 36 de la citada Ley No.17 de 1997, establece que la asamblea es la autoridad máxima de la cooperativa y sus decisiones son de obligatorio

¹ Cfr. Artículo 1 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997.

² El artículo 38 del Código Civil, define a las personas naturales todos los individuos de la especie humana cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición; y a la persona jurídica una entidad moral o persona ficticia, de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, representada por persona o personas naturales, capaz de ejercer derechos y de contraer obligaciones.

³ Cfr. Artículo 6 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997.

cumplimiento para los cuerpos directivos y para los asociados, presentes o ausentes, siempre que se hubieren adoptado de conformidad con la Ley, el estatuto y los reglamentos⁴.

En cuanto a su competencia, la Ley No.17 de 1997, establece lo siguiente:

“Artículo 43. Es competencia exclusiva de la asamblea, sin perjuicio de otros asuntos que esta Ley o los estatutos le señalen:

- 1. Aprobar o modificar el estatuto.*
- 2. Elegir y/o remover a los miembros de los cuerpos directivos.*
- 3. ...*
- 12. Expulsión del asociado y directivo en grado de apelación.*
- ...”*

De ahí que, queda claro que la asamblea como máxima autoridad de la cooperativa, tendrá las funciones de elegir y remover a los miembros de los cuerpos directivos, así como la expulsión del asociado y directivo en grado de apelación.

Ahora bien, en cuanto a su régimen administrativo, establece que junta de directores será el órgano encargado de administrar permanentemente la cooperativa, fijando las políticas generales para el cumplimiento del objeto social y velará la ejecución de los planes acordados por la asamblea⁵.

En cuanto a la escogencia de sus miembros, la citada ley establece que los miembros de la junta de directores serán elegidos por la asamblea y que responderán ante ella por la violación, a la Ley, reglamentos o sus estatutos. Veamos:

“Artículo 47. Los miembros de la junta de directores serán elegidos por la asamblea, para un periodo de tres años, y serán renovados cada año en la forma que establece el estatuto. Podrán ser reelegidos por un periodo adicional consecutivo

Los suplentes serán elegidos por la asamblea y reemplazarán a los titulares, en caso de ausencia temporal o definitiva, por el resto del periodo del directivo saliente”

En concordancia con lo anterior el artículo 49 de la citada ley, señala que:

“Artículo 49. Los miembros de la junta de directores responden, ante la asamblea, por violación de la Ley, el estatuto o los reglamentos, sin perjuicio de las acciones penales y civiles que le correspondan, Sólo podrán eximirse cuando no hayan participado en la reunión que adoptó la resolución, o cuando exista constancia en acta de su voto en contra.”

De igual manera, Ley No. 17 de 1 de mayo de 1997, establece que las decisiones tomadas por la junta directiva, podrán ser recurridas por los asociados. Veamos:

⁴ Cfr. Artículo 36 de la Ley No. 17 de 1 de mayo de 1997.

⁵ Cfr. Artículo 45 de la Ley No. 17 de 1 de mayo de 1997.

“Artículo 50. Las decisiones de la junta de directores podrán ser recurridas por los asociados, en grado de reconsideración, ante el mismo organismo; y en grado de apelación, ante la asamblea.”

Por otro lado, y en lo que respecta a la Junta de Vigilancia, la propia Ley No. 17 de 1997, señala que será el organismo fiscalizador de la actividad socioeconómica y contable de la cooperativa, velará por el estricto cumplimiento de la Ley y su reglamento, el estatuto y las decisiones de la asamblea⁶, y estará conformada de la siguiente manera:

“Artículo 56. La junta de vigilancia estará integrada por tres asociados elegidos por la asamblea, para un periodo de tres años, y se renovará parcialmente cada año en la forma que indique el estatuto. La junta de vigilancia elegirá de su seno, un presidente, un vicepresidente y un secretario, cuyas atribuciones serán precisadas por el estatuto.”

De lo anterior queda claro que, los miembros de la junta de vigilancia al igual que la junta de directores, serán escogidos por la Asamblea, y por lo tanto, responderán ante ella.

Ahora bien, y en cuanto a las decisiones tomadas por las juntas o comités elegidos en Asamblea, tenemos que el Decreto Ejecutivo No.137 de 5 de noviembre de 2001 “Por el cual se Reglamenta la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997, sobre el Régimen Especial de Cooperativas”, establece lo siguiente:

“Artículo 32. Las decisiones de las Juntas o comité elegidos en Asamblea, podrán ser recurridas por los asociados, en grado de reconsideración, ante el mismo organismo; y en grado de apelación, ante la Asamblea.

El Recurso de Reconsideración será interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y el de apelación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento de aquel. La parte afectada podrá hacer uso indistintamente, de uno u otro recurso o de ambos”

De todo lo antes expuesto, podemos concluir que las decisiones tomadas por las **juntas o comités** no son finales ni definitivas, pues, tal y como lo establece la propia norma, el afectado, podrá interponer los recursos permitidos ante las instancias correspondientes (reconsideración ante el mismo organismo que la emitió, y el recurso de apelación ante la Asamblea como máxima autoridad de la cooperativa).

Como complemento, debemos señalar que en cuanto a la fiscalización pública de las cooperativas, la Ley No.17 de 1997, establece que el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo⁷, tendrá una competencia exclusiva sobre las actividades que realicen, dándole las autorizaciones y sanciones correspondientes, exceptuando las sanciones de carácter

⁶ Cfr. Artículo 55 de la Ley No. 17 de 1 de mayo de 1997

⁷ Mediante la Ley No. 24 de 21 de julio de 1980, se crea el instituto Autónomo Cooperativo, como una institución económica y administrativa autónoma, quien tendrá a su cargo privativamente la formulación, dirección, planificación y ejecución de la política cooperativa del Estado.

sanitario, seguridad social, tránsito y las similares de aplicación general⁸, otorgándole entre sus funciones las de supervisión y asesoramiento. Veamos:

“Artículo 121. El IPACOOOP, dentro de su función de supervisión de las cooperativas, podrá asesorarlas y presentar recomendaciones sobre el funcionamiento administrativo y económico de la cooperativa, de conformidad con los intereses de ésta, la Ley y su reglamento” (Lo destacado es nuestro).

Para finalizar, debemos reafirmar que el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, de conformidad con lo establecido en la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997, es la entidad facultada para supervisar, regular y asesorar todo lo relacionado con el funcionamiento administrativo y económico de las cooperativas en Panamá; es por esta razón que, le recomendamos de mantener alguna duda respecto al funcionamiento administrado y económico de las cooperativas, acudir en grado de consulta ante la citada entidad.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ca
C-044-24



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁸ Cfr. Artículo 118 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997.