



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 29 de diciembre de 2023  
Nota C-187-23

Licenciada  
**Rosilis Estrada**  
Ciudad.

**Ref.: Viabilidad de las personas jurídicas mercantiles, para formar parte de una cooperativa en calidad de personas jurídicas asociadas.**

Licenciada Estrada:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 18 de diciembre de 2023, a través del cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes, todas relacionadas con la viabilidad de las personas jurídicas mercantiles, para formar parte de una cooperativa en calidad de persona jurídica asociada.

Específicamente pregunta lo siguiente:

- “...  
1. *Viabilidad de una persona jurídica mercantil forme parte de una cooperativa como persona jurídica asociada.*  
2. *¿De existir esa posibilidad en la actualidad, considera usted que la relación como asociado de una persona jurídica mercantil con la Cooperativa solo sería de las aportaciones? o puede tener actividades corporativizadas.*  
3. *Viabilidad de que los beneficios que consagra la Ley a las Cooperativas alcance también a las sociedades mercantiles por ser asociadas.*  
4. *Viabilidad de que Puede (sic) reglamentarse en los estatutos la no competencia entre cooperativas y empresas asociadas.*  
...”

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 guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes<sup>1</sup>, como es el caso de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1999, que establece un Régimen Especial de Cooperativas; por consiguiente, hacer un pronunciamiento en ese sentido, implicaría ir más allá de los límites que nos impone la Ley, toda vez que el organismo competente y/o facultado para conocer sobre la legalidad de las

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

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 1999.

Mediante la Ley No.17 de 1 de mayo de 1999, se desarrolló el artículo 283 de la Constitución Política, en el sentido de establecer un Régimen Especial de Cooperativas<sup>2</sup>.

De esta manera, la citada Ley No.17 de 1 de mayo de 1999, define las cooperativas como asociaciones privadas constituidas por personas naturales y jurídicas<sup>3</sup>, 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 asociados<sup>4</sup>.

En lo que respecta a sus asociados, tenemos que el artículo 25 de la referida ley, establece lo siguiente:

*“Artículo 25. Podrán asociarse a las cooperativas:*

1. *Las personas naturales con capacidad legal, y a través del padre o tutor, los menores de edad que hayan cumplido diez años de edad.*
2. *Las personas jurídicas de derecho público, sin fines de lucro, y otras cooperativas.*
3. *En las cooperativas juveniles, escolares o comunales, los alumnos de las escuelas primarias o secundarias sin límite de edad”*

*Los asociados deben cumplir con los requisitos y condiciones exigidas en el estatuto correspondiente”* (Lo destacado es nuestro).

Tres (3) son los aspectos fundamentales que se observan del artículo antes citado. Veamos:

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 6 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997.

1. Que podrán ser asociados de las cooperativas las personas naturales con capacidad legal.
2. Las personas jurídicas de derecho público, sin fines de lucro.
3. Los asociados deben cumplir con los requisitos y condiciones exigidas en los estatutos correspondientes de cada cooperativa.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1 del 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 que:

*“Artículo 1. Las cooperativas son asociaciones de utilidad pública, de interés social y de derecho privado constituido por personas naturales y jurídicas, que sin perseguir fines de lucro, tienen por objeto, resolver necesidades comunes de sus miembros, de las mismas podrán desarrollar todo tipo de actividades lícitas”.*

En ese sentido, tenemos que indistintamente de que sean personas naturales o jurídicas, la citada Ley No. 17 de 1997, establece que todo asociado, tienen deberes y derechos mínimos que se deben cumplir; sin perjuicio de lo establecido en la Ley y los estatutos. Veamos:

*“Artículo 28. Son deberes de los asociados, sin perjuicio de otros que establezca esta ley y el estatuto.*

1. *Cumplir sus obligaciones sociales con aportes económicos, intelectuales y morales.*
2. *Desempeñar cargos para los cuales fueron elegidos-*
3. *Cumplir los acuerdos de la asamblea de la junta de directores.*
4. *Ser solidarios en sus relaciones con la cooperativa y con los asociados.*
5. *Abstenerse a incurrir en actos de omisiones que afecten la estabilidad económica o el prestigio de la cooperativa”*

*“Artículo 29. Sin perjuicio de otros que establezca esta Ley y el estatuto, el asociado tendrá los siguientes derechos:*

1. *Utilizar los servicios de la cooperativa y realizar con ella las operaciones propias de su objeto social*
2. *Participar con Voz y voto en las asambleas sobre la base de igualdad*
3. *Ser elegido para desempeñar cargos en los cuerpos directivos*
4. *Solicitar a la junta de directores, y recibir de ésta, información sobre el desenvolvimiento de la cooperativa.*
5. *Formular denuncias por incumplimiento de la Ley, del estatuto o de los reglamentos, ante la junta de vigilancia,*
6. *Retirarse voluntariamente de la cooperativa.*
7. *Apelar ante la asamblea, contra cualquier decisión que afecta sus derechos.”*

De lo anterior, podemos indicar que toda persona natural o jurídica que sea asociada en una cooperativa, tiene para con esta, cumplir con los derechos y las obligaciones mínimas consagrada en la ley, sin perjuicio de aquellas que hayan sido establecidos en los estatutos y reglamentos de cada cooperativa.

Por otra parte, y en atención a su segunda interrogante, debemos indicar que la doctrina administrativa, ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz, tal y como es el caso de la Ley No.17 de 1997, que establece que, serán asociados, aquellas personas naturales con capacidad legal, y las personas jurídicas de derecho público, sin fines de lucro, y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas en los estatutos de cada cooperativa; por lo que todo asociado que cumpla con los requisitos establecidos en dicha ley, los estatutos y reglamentos de cada cooperativa, tendrá los derechos y beneficios que esta le otorga a sus asociados.

En cuanto a su tercera interrogante concerniente con la viabilidad de que los beneficios que consagra la Ley a las Cooperativas alcancen también a las sociedades mercantiles por ser asociadas, es importante señalar que Ley No.17 de 1997, establece entre sus prohibiciones las siguientes:

*“Artículo 9. Queda prohibido a las cooperativas:*

- 1. Conceder ventajas o privilegios a sus iniciadores, fundadores, directivos o administradores, o preferencias a parte alguna del capital social*
- 2. Imponer condiciones rigurosas o excluyentes para el ingreso de nuevos asociados, que impida su crecimiento.*
- 3. Establecer acuerdo o combinaciones con sociedades mercantiles lucrativas que permitan a estas beneficiarse, directa o indirectamente, de las prerrogativas o beneficios que esta Ley otorga a las cooperativas.*
- 4. Desarrollar actividades distintas a las enumeradas en sus estatutos y de las legalmente autorizadas.*
- 5. Integrar sus organismos directivos permanentes con personas que no sean sus asociados.*
- 6. Transformarse en actividades de otra naturaleza jurídica.*

*Es nula la decisión que contravenga cualquier prohibición aquí establecida, y compromete la responsabilidad personal de quien la adopten”.*

En concordancia con lo anterior, las cooperativas pueden realizar toda clase de actividades lícitas y asociarse con personas jurídicas a condición de que sea conveniente para su objeto social y que no desvirtúen su propósito de servicio, ni transformen beneficios fiscales propios<sup>5</sup>.

En ese sentido, los artículos 106 y 107 establecen entre los beneficios que tienen las cooperativas, los siguientes:

*“Artículo 106. Sin perjuicio de las exoneraciones especiales establecidas por esta ley y otras leyes. Las asociaciones cooperativas estarán exoneradas de todo impuesto nacional, contribución, gravamen, derechos, tasas y arancel de cualquier clase o denominación, que recaiga o recayera sobre lo siguiente:*

---

<sup>5</sup> Cfr. Artículo 12 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1999.

1. *Constitución, reconocimiento, inscripción y funcionamiento de cooperativa, así como las actuaciones judiciales en que éstas intervengan, activa o pasivamente, ante los tribunales jurisdiccionales*
2. *El pago de impuestos nacionales sobre aquella porción de bienes reservados exclusivamente para el desarrollo de sus actividades.*
3. *El pago del papel sellado y notal, timbres, registro y anotaciones de los documentos, otorgados por las cooperativas o por tercero a favor de ellas.*
4. *Importación de maquinaria, equipo, repuestos, combustible, lubricantes, suministro y otros enseres , destinados a sus actividades”*

*“Artículo 107. Las exoneraciones a las cooperativas sobre impuestos nacionales, contribuciones, gravámenes derechos tasas y aranceles de cualquier clase o denominación, que recaigan sobre la importación de maquinaria, equipo repuestos, combustibles, lubricantes y otros enseres destinados para sus actividades, estarán sujetos a los requisitos establecidos...”*

De ahí, que queda prohibido que las cooperativas, realicen alianzas con personas jurídicas mercantiles lucrativas que permitan que éstas se beneficien de las prerrogativas establecidas para las cooperativas establecidas en la Ley.

Por último, y en cuanto a su última interrogante relacionada con la viabilidad de reglamentar en los estatutos la no competencia entre cooperativas y empresas asociadas, no podemos perder de vista que, la propia ley establece que las cooperativas que hayan sido constituidas conforme a la Ley No.17 de 1997, son consideradas personas jurídicas, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representadas judicial y extrajudicialmente<sup>6</sup>. En ese sentido, el artículo el 18 establece lo siguiente:

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

- ...
18. *Los requisitos que se seguirán para la reforma del estatuto.*
- ...”

En concordancia con lo anterior, el artículo 20 de la ley de cooperativas, señala que:

*“Artículo 20. Las reformas estatutarias serán propuestas por un número no menor de diez por ciento (10%) de los asociados, que determine el estatuto o la junta de directores.*

*La inscripción de las reformas estatutarias y del reglamento que no sean de mera administración interna, se tramitarán con el mismo procedimiento establecido para la inscripción de cooperativas, entraran en vigencia a partir de su inscripción en el Registro de Cooperativas”.*

---

<sup>6</sup> Cfr. Artículo 17 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1999.

De ahí, como aspecto fundamental, podemos destacar que para que se pueda dar una reglamentación en los estatutos de la cooperativa, es necesario que estas reformas sean propuestas por un número no menor del diez (10%) por ciento de los asociados, que determine la junta directiva o el estatuto, y deberá ser inscrita en el Registro de Cooperativas<sup>7</sup>.

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 Cooperativo, tendrá una competencia exclusiva sobre las actividades que realicen, dándole las autorizaciones y sanciones correspondientes, exceptuando las sanciones de carácter sanitario, seguridad social, tránsito y las similares de aplicación general<sup>8</sup>, 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.*

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.

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-186-23



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*  
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*  
*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*

<sup>7</sup> Cfr. Artículo 19: "...para el fin de ejecutar los registros, se crea, dentro del IPACOOOP, El Registro de Cooperativas cuyo funcionamiento será reglamentado por esta institución".

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 118 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1999.