



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de enero de 2008  
C-01-08

Licenciado  
Olegario Barrelier  
Superintendente de Bancos  
E. S. D.

Señor Superintendente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota SB-DND-3214-2007, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la interpretación y alcance del artículo 13 de la ley 17 de 1997 y del literal d.- del artículo 4 del decreto ejecutivo 137 de 2001, específicamente en cuanto a la autorización con que cuentan las cooperativas de ahorro y crédito para brindar servicios bancarios a terceros, y si en virtud de la autorización concedida a estas asociaciones cooperativas por dicha norma reglamentaria, la Superintendencia de Bancos tiene la obligación de supervisarlas y regularlas, específicamente en lo que atañe a la prestación de servicios bancarios a favor de terceros.

Frente a las interrogantes que nos plantea, creo conveniente expresar las siguientes consideraciones:

1. La ley 17 de 1 de mayo de 1997 que establece el régimen especial de las cooperativas en nuestro país, las define **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 (Cfr. artículo 6).
2. Una sociedad comercial o mercantil es un contrato por el cual dos o más personas se unen, poniendo en común sus bienes e industria, o alguna de estas cosas, para practicar actos de comercio, con ánimo de partir el lucro que pueda resultar.
3. El negocio de banca es claramente una actividad netamente lucrativa y de comercio, ejercida en este caso particular por una sociedad comercial, y según el decreto ley 9 de febrero de 1998, que lo regula, tiene como principal operación la de captar

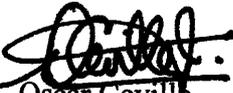
recursos financieros del público o de instituciones financieras por medio de la aceptación en depósitos de dinero exigible a la vista, a plazo o por cualquier otro medio autorizado por dicho decreto ley, y la utilización de tales recursos, por cuenta y riesgo del banco, para préstamos, inversiones o cualquier otra operación autorizada por el referido cuerpo legal, la Superintendencia de Bancos o los usos bancarios.

4. Las asociaciones cooperativas y las sociedades comerciales son de naturaleza jurídica distinta.
5. El negocio de banca se encuentra regulado por una legislación especial que sólo permite su ejercicio a aquellas personas jurídicas que estén debidamente autorizadas por la Superintendencia de Bancos, por lo que el decreto ejecutivo 137 de 5 de noviembre de 2001, al reglamentar la ley 17 de 1997, **particularmente en lo que atañe a los denominados servicios de tipo bancario que prestan las cooperativas de ahorro y crédito a terceros**, crea una contradicción entre ambas normas.
6. No obstante, estimamos que de acuerdo con las normas vigentes en nuestro derecho positivo en materia de interpretación y aplicación de las leyes, lo dispuesto en la ley bancaria en relación con el ejercicio de esta actividad comercial prima sobre lo dispuesto en la norma reglamentaria relativa a la prestación de servicios de tipo bancario por parte de las cooperativas de ahorro y crédito. Ello es así por las siguientes razones:
  - 6.1 El decreto ley 9 de 1998 que regula la actividad bancaria y crea la Superintendencia de Bancos tiene la categoría de una ley formal, a diferencia del decreto ejecutivo 137 de 2001 que es una ley material.
  - 6.2 De acuerdo con el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, cuando las disposiciones tengan una misma especialidad y estuvieren en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición o ley especial sobre la materia de que se trata, en este caso, el ejercicio del negocio de banca.
  - 6.3 Finalmente también debemos llamar la atención al hecho que el artículo 163 del decreto ley 9 de 1998 deroga en forma expresa todas aquellas disposiciones legales vigentes al momento de su promulgación, que le fueren contrarias.

Todo lo anterior nos permite concluir que cualquier persona jurídica que explote el negocio de banca en nuestro país deberá ajustarse al régimen especial dispuesto por el decreto ley 9 de febrero de 1998 y, por ende, quedará sujeta a la supervisión y regulación de la Superintendencia de Bancos.

Hago propicia la ocasión para expresarle mis sentimientos de consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Cevilla  
Procurador de la Administración

