

Panamá, 2 de julio de 2002.

Magíster
María Luisa Pérez
Directora Ejecutiva Encargada
Instituto Panameño
Autónomo Cooperativo (IPACCOOP)
E. S. D.

Señora Directora Ejecutiva Encargada:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejería jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota D.E./No.512/02 por la cual nos solicita nuestra opinión sobre tres interrogantes. La primera de ellas versa sobre los siguientes términos:

¿Quién debe designar al Comité de Educación?

A continuación se indican los fundamentos que sustentan la mencionada inquietud:

"El artículo 35 de la Ley 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' señala que:

'Artículo 35: El régimen de la cooperativa será democrático y lo ejercerán los siguientes órganos de gobierno:

- 1. La Asamblea*
- 2. La Junta de Directores*
- 3. La Junta de Vigilancia*

Colaborarán con la función de gobierno, el Comité de Educación, el Comité de Crédito y otros que designe la Junta de Directores.'

Al tenor de lo dispuesto en el artículo antes mencionado, Asesoría Legal es de la opinión que le corresponde a la

Junta de Directores la designación del Comité de Educación, ya que a falta de un artículo en la Ley 17 de 1 de mayo de 1997 que expresamente disponga la designación del Comité de Educación por parte de la Junta de Directores de la Cooperativa debe ser ésta la que realice el nombramiento del comité antes indicado, más aún si se toma en cuenta que existe un fondo de educación según el artículo 74 de la Ley 17 de 1 de mayo de 1997, que ordena que el mismo sea utilizado dentro del Comité de Educación.

Además, el despacho del Asesor Legal ha señalado que el artículo 43 de la Ley 38 de 22 de octubre de 1980, que fue derogada por la Ley 17 de 1 de mayo de 1997, sí contemplaba la designación del Comité de Educación por parte del Consejo de Administración que era como se denominaba anteriormente la Junta de Directores."

Antes de iniciar con el análisis jurídico solicitado, es menester de este despacho apuntar que la Ley 38 de 22 de octubre de 1980, invocada como uno de los fundamentos para sustentar la potestad de la Junta Directiva para designar el Comité de Educación de las cooperativas, ha sido derogada por la Ley en vigencia, la número 17 de 1 de mayo de 1997, tal y como vuestros Asesores Legales también apuntan.

Por tanto, las disposiciones contenidas en la misma no pueden servir ni siquiera como normas supletorias, pues han sido anuladas por la Ley 17 de 1997.

Ahora bien, los instrumentos jurídicos que sí nos pueden servir para llenar la posible laguna legal señalada, son la Ley 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' Ley 24 de 21 de julio de 1980 'Por la cual se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo' y el documento aprobado en sesión de Junta Directiva No. 49 de 11 de julio de 1989 'Por el cual se aprueba la estructura administrativa del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo'.

Cierto es que en el artículo 35 de la Ley 17 de 1997 se señala cuáles son los órganos de gobierno que ejercerán el régimen de las cooperativas, pero seguidamente se establece en el artículo 36, Sección I 'Dirección' que la Asamblea es la autoridad máxima de la cooperativa.

De aquí que las decisiones de la Asamblea son de máximo cumplimiento para los cuerpos directivos y para los asociados de las cooperativas. Integran las Asambleas los asociados hábiles o los delegados designados por éstos.

En cuanto a las competencias de la Asamblea, el artículo 43 indica a continuación:

"Artículo 43: *Es competencia exclusiva de la Asamblea, sin perjuicio de otros asuntos que esta Ley o el Estatuto le señalen:*

1. *Aprobar o modificar el estatuto*
2. *Elegir y/o remover a los miembros de los cuerpos directivos*
3. *...*
Los asuntos que tratan los numerales 1, 5, 7, 8 y 9 de este artículo requieren dos tercios (2/3) de los votos de los asociados presentes en la asamblea."

Seguidamente el artículo 45 Sección II 'Administración' subraya a continuación:

"Artículo 45: *La Junta de Directores, órgano encargado de la administración permanente de la cooperativa, deberá fijar las políticas generales para el cumplimiento del objeto social y velará por la ejecución de los planes acordados por la asamblea.*

Sus atribuciones serán determinadas en el estatuto, sin perjuicio de las establecidas por al Ley. Se consideran facultades implícitas de este órgano, las que la Ley y el Estatuto no reserven expresamente a la Asamblea y las que resulten necesarias para la realización de las actividades, en cumplimiento del objeto social."

Estudiando el articulado copiado, queda claro que es competencia exclusiva de la Asamblea, como autoridad máxima de la cooperativa, la de elegir y/o remover a los miembros de los cuerpos directivos y que la Junta de Directores tendrá las facultades que la Ley y el estatuto no reserven expresamente a la asamblea.

Por ende, la facultad para designar al Comité de Educación, recae sobre la Asamblea de las cooperativas.

Sin embargo, en la estructura administrativa del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo aprobada por la Junta Directiva No. 49 de 11 de julio de 1989, se indica como autoridad máxima de la institución, a la Junta Directiva.

Es ésta inclusive la que tiene potestad para asignar funciones a la Dirección de Educación y Capacitación adicionalmente a las ya establecidas en la mencionada estructura administrativa.

De acuerdo al artículo 1 de la Ley 24 de 1980, el IPACCOOP es una institución económica y administrativamente autónoma que tendrá a su cargo privativamente la formulación, dirección, planificación y ejecución de la política cooperativista del Estado.

Al tener el IPACCOOP autonomía no sólo económica mas también administrativa, es la Ley 24 de 1980 la que rige para esta institución y no la Ley 17 de 1 de mayo de 1997.

Esta última rige principalmente para las Cooperativas por cuanto establece el Régimen Especial de las mismas. El artículo 4 de la Ley 17 de 1997 indica al respecto:

"Artículo 4: La organización, funcionamiento y regulación de las cooperativas y demás entidades previstas en esta Ley, se requirán estrictamente por las disposiciones de ésta, del 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."

Las cooperativas son 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 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 (artículo 6 de la 17 de 1997).

Concluimos entonces que la Junta Directiva del IPACCOOP está facultada para designar al Comité de Educación dentro de su estructura administrativa de acuerdo a la Ley 24 de 1980 y a lo aprobado por la Junta Directiva No. 49 de 11 de julio de 1989.

En cuanto a las cooperativas, son las Asambleas (integradas por los asociados hábiles de las cooperativas o los delegados designados por éstos) las que poseen dicha facultad dentro de dichas asociaciones.

Continuamos ahora con el estudio de la segunda interrogante:

Quando la cooperativa debe proceder contra su asociado moroso para descontar de sus aportaciones la suma que corresponde a la deuda, ¿debe hacerlo de forma automática o a través de un proceso judicial?

A continuación se indican los fundamentos que sustentan la mencionada inquietud:

"El artículo 65 numeral 4 de la Ley 17 de 1 de mayo de 1997 dispone que:

'Artículo 65: Las aportaciones estarán sujetas a las siguientes normas:

1. ...
2. ...
3. ...
4. Sólo podrán ser embargadas por los acreedores de la cooperativa, dentro de los límites del capital y responsabilidad social. Los acreedores podrán ejercer los derechos de la asociación, relativos a los aportes del capital no pagado, siempre que fueren exigibles y necesarios para el pago de deudas sociales.

El privilegio otorgado a los referidos acreedores, no excluye los derechos preferentes de la cooperativa cuando ésta tenga que proceder contra sus asociados.'

El despacho de Asesoría Legal es del criterio que cuando la cooperativa deba proceder contra el asociado moroso deberá instaurar un proceso judicial contra éste y cautelar sus aportaciones y eventualmente aplicarlas al pago de la deuda."

Para determinar la facultad de instaurar un proceso judicial contra un asociado moroso de una cooperativa, primeramente hay que consultar el estatuto de la misma.

Por estatuto debemos entender las normas reglamentarias que rigen la formación, el funcionamiento y la disolución de las asociaciones y sociedades.¹

Será el estatuto de la cooperativa el que determine la forma de descontar la suma que corresponde a la deuda de las aportaciones de un asociado moroso de una cooperativa, ya sea de forma automática o a través de un proceso judicial.

Reiteramos el contenido del artículo 4 de la Ley 17 de 1997 cuando subraya como sigue:

"Artículo 4: La organización, funcionamiento y regulación de las cooperativas y demás entidades previstas en esta Ley, se requirán estrictamente por las disposiciones de ésta, del 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 al doctrina."

¹Ossorio, M., Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, 21ª edic., Buenos Aires, Heliasta, 1994, p. 400

En este mismo orden de ideas, el artículo 18 indica a continuación:

- "Artículo 18: El estatuto de la cooperativa debe estar firmado por el presidente y el secretario y contendrá:
1. Su denominación...
 2. Su domicilio...
 3. El objeto de la asociación...
 4. Normas sobre integración cooperativa
 5. Los deberes y derechos de los asociados...
 6. Las condiciones de admisión...
 7. El régimen de sanciones...
 8. La especificación del porcentaje máximo de las aportaciones...
 - 9. La forma de pago y reintegro de las aportaciones**
 10. La manera de constituir e incrementar o reducir el capital social
 11. El modo de evaluar los bienes o derechos...
 12. La forma de constituir los fondos sociales...
 13. La forma y regla de distribución de los excedentes o de las pérdidas...
 - 14. La forma de liquidar las aportaciones...**
 15. La duración del ejercicio socioeconómico
 16. La forma de ejercer el voto
 17. El monto y la clase de garantía que deberá constituir la cooperativa sobre el personal...
 18. Los requisitos que se seguirán para la reforma del estatuto
 19. La fecha fija de cada año en que se reunirá la Asamblea
 20. La forma como la cooperativa reglamentará internamente el uso y usufructo de sus bienes."

En cuanto al proceso judicial invocado como medida de cobro coactivo de la deuda de las aportaciones de un asociado moroso de una cooperativa, el Código Judicial establece la normativa pertinente en el Libro II 'Procedimiento Civil' Parte II 'Procesos' Título XIV 'Procesos de Ejecución' Capítulo I 'Proceso Ejecutivo' Sección 1ª 'Normas Generales'. Veamos:

"Artículo 1612: Puede demandarse ejecutivamente el cumplimiento de obligaciones, claras y exigibles que consten en documentos escritos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o los que emanen de una sentencia de condena proferida por Juez o tribunal de cualquier jurisdicción o de otra resolución judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la Ley.

Artículo 1613: Son títulos ejecutivos:

1. Las sentencias ejecutoriadas de condenas...

2. Las sentencias de árbitros y arbitradores
 3. **Toda actuación judicial de la cual aparezca que una persona está obligada a pagar una cantidad, entregar, hacer o dejar de hacer alguna cosa;**
 4. Las escrituras públicas;
 5. **Los documentos privados de cualquier clase, siempre que el deudor haya reconocido su firma ante el Juez o haya sido declarado confeso o haya presentado el documento ante un Notario para su certificación o protocolización o haya muerto y los herederos reconozcan la firma;**
-
14. Cualquier otro título que la Ley le atribuya fuerza ejecutiva;
 15. **Las certificaciones expedidas por Bancos, Cajas de Ahorros y Asociaciones de Ahorros y Préstamos, debidamente autorizados para explotar sus actividades económicas de conformidad con la ley, en las que dichas entidades hagan constar los saldos acreedores que arrojen sus libros de contabilidad contra el demandado, siempre que tales certificaciones sean revisadas por Contador Público Autorizado.**
-"

Vemos pues que si el estatuto de la cooperativa efectivamente determina que la forma de descontar la suma que corresponde a la deuda de las aportaciones de un asociado moroso de una cooperativa, deberá ser a través de un proceso judicial, en este caso ejecutivo, dicho mecanismo es viable y deberá cumplir con los requisitos expuestos anteriormente y siguientes del Libro II 'Procedimiento Civil' Parte II 'Procesos' Título XIV 'Procesos de Ejecución' Capítulo I 'Proceso Ejecutivo' del Código Judicial.

Pasamos finalmente a resolver la última de las interrogantes planteadas:

Para que pueda funcionar una unión o central cooperativa, ¿debe el IPACOOOP otorgarle personería jurídica?

Vuestros Asesores Legales sostienen al respecto lo siguiente:

"...no se hace necesario otorgarle personería jurídica a una unión o central según sea el caso por dos razones bien definidas:

1. *En caso de (los) acuerdos de que hablan los artículos 103, 104 y 105 de la Ley 17 de 1997, la unión o centrales se rigen por lo pactado.*
2. *Si en el artículo 105 se exige que una de las cooperativas que forman parte de la unión o central asuma la gestión y la responsabilidad frente a*

terceros, es procedente concluir que no se hace necesario que la institución (IPACCOOP) le otorgue personería jurídica."

Ante lo indicado, copiamos a continuación las normas invocadas y contenidas en el Título II 'Integración Cooperativa' Capítulo II 'Integración Horizontal' de la Ley 17 de 1997:

"Artículo 103: Las cooperativas podrán efectuar acuerdos para intercambiar servicios, celebrar contratos de participación, complementar actividades, cumplir en forma más adecuada el objetivo social y llevar a la práctica empresarial el principio de integración cooperativa.

Artículo 104: En el caso de los acuerdos de que trata el artículo anterior, las cooperativas podrán integrarse así:

- 1. En unión, las cooperativas de primer grado y diferente actividad principal.*
- 2. En central, las cooperativas de primer grado y de igual actividad principal.*

Las uniones y centrales se regirán por lo pactado, lo que no implicará fusión de las cooperativas.

Artículo 105: Las cooperativas podrán convenir la realización de una o más operaciones en forma conjunta, estableciendo cuál de ellas debe asumir la gestión y la responsabilidad ante terceros."

Luego de analizar los preceptos citados, este despacho concuerda con el criterio vertido por vuestros Asesores Legales y concluye que efectivamente, la unión de cooperativas o la central de cooperativas, no precisa una personería jurídica para intercambiar servicios, celebrar contratos de participación y complementar actividades.

El objetivo de estas uniones o centrales de cooperativas es cumplir en forma más adecuada con el objetivo social y llevar a la práctica empresarial el principio de integración cooperativa.

Aunado a esto, la norma es clara cuando sostiene que **la creación de uniones y centrales no implicará la fusión de las cooperativas.**

De las fusiones de cooperativas nos habla el artículo 21 de la Ley 17 de 1997:

"Artículo 21: Una o más cooperativas podrán ser absorbidas por otra del mismo carácter, mediante su incorporación a ésta, adoptando la denominación y al personalidad jurídica de la absorbente. Igualmente, dos o más cooperativas podrán fusionarse por integración, mediante la adopción de una nueva personalidad y denominación social distinta, con el fin de constituir otra cooperativa regida por un nuevo estatuto.

Tanto la cooperativa absorbente, en el caso de fusión por absorción, como la nueva cooperativa, en el caso de fusión por integración, asumirán todas las obligaciones y derechos de las cooperativas absorbidas o integradas. En la fecha en que la fusión quede inscrita en el Registro de Cooperativas, tanto las absorbidas como las integradas dejarán de existir.

Las cooperativas podrán transformarse en otra cooperativa."

De la norma transcrita y estudiada, podemos colegir que la fusión ya sea por absorción o por integración, supone la desaparición de las cooperativas que acepten este tipo de alianza. La razón es obvia: deberán asimismo adoptar una nueva personalidad y denominación social distinta, con el fin de constituir otra cooperativa regida por un nuevo estatuto.

Por tanto, al no suponer una fusión la unión de cooperativas o la central de cooperativas, dichas alianzas no precisan una personería jurídica.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado sus solicitudes, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.