



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de agosto de 2024
Nota C-150-24

Profesor

Jorge A. Carranza

Gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito
de Empleados de la Universidad de Panamá (CACEDUP, R.L.)
Ciudad.

Ref.: Distribución proporcional de las pérdidas resultantes del respectivo ejercicio social, entre los asociados.

Profesor Carranza:

Nos dirigimos en ocasión de dar respuesta a su nota G-40-2024 de 29 de julio de 2024, a través de la cual consulta lo siguiente:

“...
En revisión a nuestros Estados Financieros de años anteriores, el IPACOOOP, señalo (sic) las pérdidas que se venían dando en nuestra Cooperativa, a raíz de esta revisión se dio un monto de la pérdida, que por sugerencia de dicha Institución esta debería ser aplicada a cada asociado, acción que se le presento (sic) a la asamblea general en la Resolución N° 2-2024, y fue aprobada, para que esta pérdida fuera distribuida proporcionalmente entre los asociados

En vista de esta acción queremos saber si la decisión fue bien tomada o se dio algún fallo en este proceso.

...”

Debemos manifestarle primeramente, que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración, “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, **las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**”¹, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita, guarda relación con las competencias privativas que ejerce el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, en atención a las funciones establecidas en el artículo 121 y concordantes de la Ley No.17 de 1 de mayo de

¹ Cfr. Art. 2 de la Ley No.38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración.

1997² “*Por la cual se Desarrolla el artículo 283 de la Constitución Política y se establece el Régimen Especial de las Cooperativas*”.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta *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 nacional³.

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 jurídicas⁴, 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 asociados⁵.

En lo que respecta a su organización, funcionamiento y regulación, tenemos que el artículo 4 de la referida ley, establece lo siguiente: “*La organización, funcionamiento y regulación de las cooperativas y demás entidades previstas en esta Ley, se regirán estrictamente por las disposiciones de éstas, 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*”.

En cuanto a su régimen administrativo, tenemos que el artículo 35 de la referida ley, establece que el régimen de la cooperativa será democrático y será ejercicio por los siguientes Órganos:

² Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 23279 del Lunes 5 de mayo de 1997.

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

⁴ 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.

⁵ Cfr. Artículo 6 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997.

1. La Asamblea,
2. la Junta de Directores y,
3. la Junta de Vigilancia.

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 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 reglamentos⁶.

En cuanto a su régimen administrativo, establece en su artículo 45 que la Junta de Directores será el órgano encargado de administrar permanentemente la cooperativa, fijando las políticas generales para el cumplimiento del objeto social. Veamos:

“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 la Ley. Se consideraran 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”
(Lo destacado es nuestro).

Tres (3) son los aspectos fundamentales que se desprenden de la norma citada:

1. Que la Junta de Directores es el órgano encargado de administrar la cooperativa;
2. Que las atribuciones de la Junta Directiva, serán determinadas por los estatutos; sin perjuicio de las establecidas en la Ley; y que,
3. La Junta Directiva tendrá facultad para la realización de las actividades y el cumplimiento del objeto social.

Por otro lado, y en lo que respecta a la **distribución de la pérdida entre los asociados**, es imperante indicar que el artículo 18 de la citada ley *Ibidem*, establece que los Estatutos de las cooperativas, deberán contener la forma y regla de distribución de los excedentes o de las pérdidas resultantes del respectivo ejercicio social.

Así las cosas, observamos que junto con su escrito, se aportó una copia de los Estatutos de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Empleados de la Universidad de Panamá (CACEDUP, R.L.), en el cual se observa que el mismo, en cumplimiento al régimen de cooperativas, otorga competencia exclusiva a la Asamblea para decidir sobre la distribución de excedentes⁷; y establece en su artículo 121 como se realizará dicha distribución:

⁶ Cfr. Artículo 36 de la Ley No. 17 de 1 de mayo de 1997.

⁷ Cfr. Artículo 34 del Estatuto de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Empleados de la Universidad de Panamá.

“Artículo 121. Los excedentes que arroje el balance anual, después de descontados los gastos generales y las provisiones, serán distribuidas con base a la Ley, en la siguiente forma y orden de prelación.

- a) Acreditar el diez por ciento (10%) para la Reserva Patrimonial.*
- b) Acreditar el nueve y medio por ciento (9.5%) para el Fondo de Previsión Social.*
- c) Acreditar el diez por ciento (10%) para el Fondo de Educación.*
- d) Acreditar el medio por ciento (0.5 %) para el Fondo de Integración.*
- e) Separar el cinco por ciento (5%) correspondiente al IPACCOOP.*
- f) Separar la suma que la Asamblea ha establecido para fines específicos.*
- g) Distribuir los intereses sobre las aportaciones.*
- h) Para ser restituido a los asociados en proporción a los intereses sobre préstamos que hayan pagado durante el año”*

Por otro lado, y en lo que corresponde a la forma de reglar las pérdidas resultantes del respectivo ejercicio social, la Ley No.17 de 1997, establece un mecanismo de reserva patrimonial, el cual tendrá por objeto asegurar a las cooperativas la normal realización de sus actividades. Veamos:

“Artículo 72. La reserva patrimonial tiene por objeto asegurar a las cooperativas la normal realización de sus actividades, habilitarlas para cubrir pérdidas que se produzcan en un ejercicio económico y ponerlas en situaciones de satisfacer exigencias imprevistas o necesidades financieras que puedan presentarse, y se regirá por las disposiciones siguientes:

- 1. Será facultad de la asamblea establecer que la reserva patrimonial sea limitada, y tal determinación deberá establecerse en el estatuto de la cooperativa.*
- 2. Cuando la reserva patrimonial sea limitada, no podrá excederse del veinte por ciento (20 %) de las aportaciones pagadas.*
- 3. Para constituirse e incrementar la reserva patrimonial, se destinará, por lo menos, el diez por ciento (10%) de los excedentes netos obtenidos. Ingresaran, además, los fondos irreparables y todas las sumas que no tuvieren destino específico, sin perjuicio de que pueda incrementarse por otros medios.*
- 4. Si la reserva patrimonial disminuyese por cualquier causa, el IPACCOP deberá ser notificado inmediatamente. Los exentes futuros serán utilizados para restituido el nivel que tenían anteriormente.”*

En concordancia con lo anterior, la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Empleados de la Universidad de Panamá (CACEDUP, R.L.), establece en sus estatutos la existencia de una reserva patrimonial de la siguiente manera:

“Artículo 125. La Reserva Patrimonial tiene por objeto asegurar a la cooperativa la normal realización de sus actividades, habilitarlas para cubrir las pérdidas que se produzcan en un ejercicio socio económico y ponerla en situación de satisfacer exigencias imprevistas o las necesidades financieras que puedan presentarse, la Reserva Patrimonial será limitada, por lo que no podrá excederse del veinte por ciento (20%) de las aportaciones pagadas. Este Fondo se constituirá con el diez por ciento (10%) de los excedentes neto de cada años. Este fondo podrá ser incrementado acreditándole los obsequios, legados, donaciones y otras sumas de dinero que no estén destinadas a fines específicos.

Si al final del ejercicio socioeconómico el monto de la Reserva Patrimonial excediera el veinte por ciento (20%) del valor de las aportaciones pagadas por los asociados, entonces, el diez por ciento (10%) de los excedentes que se deben acreditar a la Reserva de acuerdo con el párrafo anterior, podrá ser acreditado a otros fondos o incluidos en los ahorros que se distribuirán a los asociados.”

Así mismo, el artículo 126 *ibídem*, establece que si la reserva patrimonial disminuye por cualquier causa, la Junta de Directores notificará inmediatamente al IPACCOOP por escrito, y esta deberá llevar las firmas del Presidente y Secretario de la Junta de Directores y la de, por lo menos, dos (2) miembros de la Junta de Vigilancia.

De todo lo antes expuesto, podemos concluir desde una perspectiva jurídica que, la normativa legal y reglamentaria del Régimen Especial de las Cooperativas, establecido mediante la Ley No.17 de 1997, emplea el establecimiento de una reserva patrimonial para asegurar que las cooperativas puedan realizar sus actividades y, a su vez para solventar algún tipo de pérdidas que se produzcan en un ejercicio económico, que en el caso de una disminución de dicha reserva, la cooperativa, tiene la obligación de notificar de manera inmediata al Instituto Panameño, Autónomo Cooperativo.

En ese sentido, cobra relevancia lo indicado por este Despacho, a través de la Nota No C-352 de 20 de noviembre de 2002:

“ ...
De tal manera, pues, que al ser un sistema que pretende la libre asociación y por ello, la libre desvinculación societaria, no tendría sentido que las personas que hayan realizado sus aportaciones se vean disminuidas o privadas de partes de éstas, por razón de proyecciones de la cooperativa, que no hayan sido incorporadas en el fondo de reserva.

Esto es así ya que si vemos bien la normativa legal parece indicar que es el fondo de reserva el mecanismo a través del cual las

cooperativas deben hacerle frente a las potenciales pérdidas de la organización.

En este sentido es importante recordar que las cooperativas han debido prever o vislumbrar las potenciales dificultades, para que una vez previstas, plantearle al IPACOOOP, la posibilidad del aumento del fondo de reserva..." (Lo destacado es nuestro).


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 Cooperativo⁸, 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 general⁹, otorgándole entre sus funciones las de supervisión y asesoramiento. Veamos:

"Artículo 121. El IPACOOOP, dentro de su función de supervisión de las cooperativas, podrá asesoralas 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 esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-136-24

*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 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.

⁹ Cfr. Artículo 118 de la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997.