



## ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

### Dentro del Convenio ICA-EU

## INFORME NACIONAL DE PANAMÁ

### I. Introducción

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Conforme con los objetivos establecidos en el Proyecto ACI-UE este informe se orienta a brindar un conocimiento general de la legislación cooperativa costarricense y una evaluación del grado de su aptitud para favorecer el desarrollo de las cooperativas. Asimismo, se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la legislación en orden a superar algunas dificultades que actualmente enfrentan las cooperativas.

El documento ha sido preparado por el Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas Gasparino Fuentes Trotesch, involucrado directamente al sector cooperativo desde hace más de 3 décadas como asesor jurídico. Para su elaboración se han tomado en consideración los aportes realizados por organizaciones nacionales de cooperativas afiliadas a Cooperativas de las Américas.

Los aportes del experto y de las organizaciones panameñas miembros de Cooperativas de las Américas fueron recopiladas a través del envío de un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales. El cuestionario fue enviado en su totalidad a todos los miembros en Panamá y la respuesta a este fue de carácter voluntario.





Como toda obra humana, la normativa legal también está sujeta a perfeccionarse, principalmente en esta era tecnológica en la que los cambios son dramáticos y veloces. En el caso de nuestro país, la normativa principal descansa en la Ley N°. 17 de 1 de mayo de 1997 y su reglamentación es de 2001 y 2002, que cumplía las expectativas de la época, pero necesita actualizarse por las razones expuestas, para lo cual nos podemos beneficiar de los resultados del Proyecto ACI - UE.

## II. La legislación nacional cooperativa de Panamá

### i. Contexto general

La legislación nacional cooperativa está contemplada en el Artículo 288 de la Constitución Política de la República de Panamá.

La Ley N°. 24 de 21 de julio de 1980, por la cual se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), publicada en la Gaceta Oficial N°. 19,121 de 28 de julio de 1980.

La Ley N°. 12 de 5 de octubre de 1990, por la cual se establece la enseñanza del cooperativismo en los centros educativos del país, publicada en la Gaceta Oficial N°. 21,643 de 12 de octubre de 1990.

La Ley N°. 17 de 1 de mayo de 1997, por la cual se establece el régimen especial de las cooperativas, publicada en la Gaceta Oficial N°. 23,279 de 5 de mayo de 1997, conocida como la Ley Cooperativa.

La Decreto Ejecutivo N°. 31 de 6 de noviembre de 1981, sobre Cooperativas Juveniles, publicado en la Gaceta Oficial N°. 19,458 de 4 de diciembre de 1981.

El Decreto Ejecutivo N°. 137 de 5 de noviembre de 2001, que reglamenta la Ley N°. 17 de 1 de mayo de 1997, publicado en la Gaceta Oficial N°. 24,428 de 9 de noviembre de 2001.

El Decreto Ejecutivo N°. 33 de 6 de mayo de 2002, publicado en la Gaceta Oficial N°. 24,547 de 8 de mayo de 2002; y

El Decreto Ejecutivo N°. 102 de 26 de septiembre de 2002, que modifica el Decreto Ejecutivo 137 de 5 de noviembre de 2001, publicado en la Gaceta Oficial N°. 24,655 de 8 de octubre de 2002.

El artículo constitucional está dentro del Título X de la Constitución Política, que se refiere



a la economía nacional. Dicho artículo impone como un deber del Estado el fomento y fiscalización de las cooperativas, a la vez que deja a la ley el establecimiento de un régimen especial para su organización, funcionamiento, reconocimiento e inscripción que serán gratuitos.

## ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

### a) Definición y objetivos de las cooperativas

La Ley 17 de 1 de mayo de 1997, en adelante llamada la LC, define las cooperativas 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. Para los fines de la Ley, dichas cooperativas se denominan, en adelante, organizaciones cooperativas de primer grado. Debe entenderse que las personas jurídicas que pueden integrar o formar parte de una cooperativa, no pueden tener fines de lucro, aunque la LC les permite asociarse con otras personas jurídicas, para desarrollar algunas actividades específicas, sin desvirtuar los propósitos y la conveniencia del objeto social, siempre que dicha asociación no transfiera beneficios fiscales que corresponden a las cooperativas.

La LC regula todas las cooperativas, con independencia de la actividad a la que se dediquen y la autoridad que aplica la Ley, con carácter privativo, es el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP). Dicho ente, es también el organismo de fiscalización y de sanción; esto es sin perjuicio de las obligaciones que tienen las cooperativas, con regulaciones específicas, según su actividad, tales como las de sanidad, seguridad social y protección al consumidor, en las cooperativas de consumo; las disposiciones de la Ley de Tránsito en las cooperativas de transporte y la protección del medio ambiente en las cooperativas de producción agropecuaria.

El modelo de desarrollo económico de Panamá, cuyo 75% de la población vive en las ciudades, que enfatiza los servicios, colocándolos sobre la industria y sobre la agricultura, que está en último lugar; ha tenido su repercusión en el movimiento cooperativo, cuyo mayor desarrollo se ha dirigido a potenciar las cooperativas de ahorro y crédito.

Según la LC, las cooperativas tienen como objetivo planificar y realizar actividades de trabajo o de servicios socioeconómicos, encaminadas a la producción, distribución,



consumo cooperativo de bienes y servicios, con la aportación económica, intelectual y moral de los asociados. La LC no le asigna un propósito preciso a las cooperativas, sino general.

La LC crea la posibilidad de que los asociados de una cooperativa se promuevan, formando parte de los distintos órganos de gobierno. La ley no lo exige, pero es usual que los estatutos de las cooperativas exijan que los asociados realicen transacciones con ellas. De igual manera, las cooperativas están obligadas a realizar transacciones con sus asociados, llamadas actos cooperativos.

Las cooperativas pueden efectuar transacciones con personas que no son asociadas, a quienes denomina clientes, salvo los que les presten servicios personales subordinados, que se consideran trabajadores.

Las cooperativas no pueden perseguir objetivos distintos de la promoción de sus asociados, pues sería no solo antinatural, sino antijurídico también. Excepcionalmente, la LC da vida a las cooperativas juveniles, que tienen como objetivos servir de complemento a la educación y servir de vínculo con la comunidad.

La LC en el artículo 12 dispone que las cooperativas pueden realizar toda clase de actividades lícitas. Sin embargo, existen algunas actividades mercantiles que se rigen por sus propias leyes que les vedan a las cooperativas esas actividades; podríamos mencionar algunas de ellas: Seguros, Banca, fideicomiso y otras actividades que tienen su propio ente que autoriza su funcionamiento y fiscalización.

Pareciera existir una contradicción entre el artículo 12 que sí permite a las cooperativas realizar toda clase de actividades lícitas, y el artículo 9 de la LC en el numeral 4, el cual prohíbe a las cooperativas desarrollar actividades distintas de las enumeradas en sus estatutos y de las legalmente autorizadas.

El artículo 7 de la LC contiene los siete principios cooperativos, no como una mera enunciación, sino más bien como una obligación de cumplir los mismos. Dichos principios son identificadores de las cooperativas, de tal suerte que al faltar alguno de ellos en el actuar de las cooperativas, las mismas dejarían de cumplir con unos de los principios cooperativos, restando en alguna manera la identidad de las cooperativas.





El artículo 8 de la LC señala las siete (7) características de las cooperativas a saber. “Ilimitación y variabilidad del número de asociados, duración indefinida, variabilidad e ilimitación del capital social, independencia religiosa, racial y política-partidista, igualdad de derechos y obligaciones entre asociados, reconocimiento de un solo voto a cada asociado, independientemente de sus aportaciones, irrepertibilidad de las reservas sociales.”

Los principios de identidad cooperativa de la ACI son mencionados explícitamente en la LC, específicamente en el artículo 7, con la finalidad de que las cooperativas se ciñan a dichos principios. Debido a que la LC es una ley especial, en materia de interpretación se debe aplicar privativamente el derecho cooperativo en lo que atañe a los asuntos de las cooperativas, entendiendo que los principios cooperativos forman parte de la doctrina.

En atención a la norma constitucional, la LC crea el régimen especial para la regulación e integración cooperativa como fundamento de la economía nacional, a la vez establece los fines de acrecentar la riqueza y beneficio de los habitantes del país, facilitar la aplicación y práctica de la doctrina y principios del cooperativismo, promover el desarrollo del derecho cooperativo como rama especial del ordenamiento jurídico, contribuir al fortalecimiento de la solidaridad, el cual es uno de los principios fundamentales que orientan el movimiento cooperativo.

### **b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno**

El párrafo segundo del artículo 19 de la LC crea, dentro del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), el Registro de Cooperativas en el cual se registran las cooperativas para que puedan tener existencia legal. Dicho Registro es el encargado de expedir las certificaciones sobre la existencia y representación legal de las cooperativas.

Los requisitos principales que se deben cumplir para la constitución de una cooperativa, de acuerdo al artículo 15 de la LC son:

1.- “Cinco copias del acta de constitución, debidamente firmada, y la lista de los fundadores. 2.- Texto completo original del estatuto, con cuatro copias. 3.- Certificación de educación cooperativa, otorgada por el IPACOOOP a los fundadores, con una intensidad no inferior a veinte horas. 4.-Estudio de viabilidad económica y social. 5.- Certificación de la entidad financiera sobre el número de cuentas y monto de los depósitos correspondientes, por lo menos, al veinticinco por ciento (25%) de los aportes suscritos por los fundadores.”

El artículo 14 de la LC en el párrafo final dispone que el mínimo de fundadores para



constituir una cooperativa es de veinte (20) asociados; esa cifra podrá ser menor, siempre que lo autorice el ente fiscalizador o sea el IPACOOOP. La citada ley contempla de que en los casos en que la cantidad de asociados se reduzca, a menos del mínimo legal, la cooperativa se disuelva, si lo decide al menos, las dos terceras partes (2/3) de los asociados de la asamblea y se procede a la liquidación.

La admisión de nuevos asociados requiere que los mismos reúnan los requisitos y condiciones exigidos en el estatuto correspondiente. Además de ser aceptados por la Junta de Directores, tal como lo indica el artículo 26, numeral 2 de la LC.

El artículo 13 de la LC considera a los terceros como clientes de las cooperativas al disponer que: “Las cooperativas podrán prestar servicios a terceros, pero tales servicios no podrán realizarse en condiciones más favorables que el prestado a los asociados en menoscabo de los servicios a éstos.” Esta es la única norma que LC dedica a los terceros; de la misma se desprende que el tercero no puede asimilarse a los asociados de las cooperativas.

En cuanto a la libertad de los asociados de retirarse de las cooperativas, no existe ninguna disposición que lo impida. El artículo 31 de la LC contempla, entre otras, la causal de renuncia, con la formalidad de que debe ser por escrito y presentada ante la Junta de Directores. En caso de retiro por cualquier causa, el asociado tiene derecho a que se le reembolsen sus aportaciones, salvo que tenga deudas pendientes de pago; en estos casos las mismas se le descontarán, así lo dispone el artículo 33 de la LC.

La LC no contempla ningún impedimento que limite el retiro de un asociado; sin embargo, el estatuto podría establecer medidas para impedir que los mismos se retiren libremente de la cooperativa.

La LC en su artículo 25 dispone que 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 10 años.
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.

Las cooperativas admiten a todas las personas que tengan capacidad legal para contratar, a



condición de que reúnan los requisitos y condiciones exigidos en el estatuto correspondiente.

Una vez el interesado cumple con los requisitos legales y estatutarios se somete a la aprobación de la junta de directores.

Las cooperativas solo pueden prestar servicios a los terceros como ahorristas, prestatarios o clientes. Los excedentes que resulten de operaciones con no asociados, solo benefician a las cooperativas o a los asociados, según lo determinen las respectivas asambleas generales.

En cuanto al reconocimiento de un voto a cada asociado, está establecido en el artículo 8, numeral 6 de la LC; sin embargo, la misma ley en su artículo 29 permite que los asociados puedan votar en las asambleas por dos o más candidatos a puestos de elección sobre la base de igualdad. La LC impide, lo que sí permite la ley de sociedades anónimas, en el sentido de que el accionista tiene tantos votos cuantas acciones tenga.

La LC en su artículo 16, párrafo segundo, se refiere al silencio administrativo positivo, en el sentido de que si han transcurrido sesenta días y el IPACOOOP no se ha pronunciado sobre cualquier gestión dirigida al reconocimiento de la personería jurídica, la cooperativa podrá solicitar su inscripción y se considerará inscrita de pleno derecho en el registro de Cooperativas.

El artículo 35 de la LC dispone que 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.

**LA ASAMBLEA.-** El artículo 36 de la LC indica 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 hubieran adoptado de conformidad con la Ley, el estatuto y los reglamentos. Integran la asamblea los asociados hábiles o los delegados designados por éstos.



Para los efectos del presente artículo, son asociados hábiles los inscritos en el registro cooperativo que no tengan suspendidos sus derechos.

La ley anterior contemplaba la asamblea con todos los asociados, ello dificultaba las reuniones, puesto que era sumamente difícil la constitución del quórum (mitad más uno), sobre todo aquellas cooperativas con numerosa membresía. La Ley actual facilitó la celebración de las asambleas, al establecer en el artículo 41 que: Cuando el número de asociados fuera superior a doscientos, o éstos residieran en lugares distantes, la asamblea podrá ser constituida por delegados elegidos conforme al procedimiento previsto en el estatuto. Cuando la cooperativa tenga más de dos mil quinientos asociados, la asamblea se efectuará obligatoriamente por delegados.

Cada delegado representará a un número no menor de veinte ni mayor de cien, conforme al procedimiento prescrito en el estatuto. El máximo de la asamblea de delegados será de mil.

**JUNTA DE DIRECTORES.-** El artículo 45 de la LC dispone que: “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 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.”

El número de asociados principales que integran la junta de directores debe ser impar, le corresponde al estatuto determinar los mismos, no menos de cinco ni más de nueve.

La LC le otorga la representación legal de la cooperativa al presidente de la junta de directores.

**JUNTA DE VIGILANCIA.-** El artículo 55 de la LC dispone que : La junta de vigilancia es el órgano 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 asamblea.

Ejercerá sus atribuciones de modo que no interfiera las funciones y actividades de los otros





órganos.

La junta de vigilancia la integran tres asociados escogidos por la asamblea y la LC le confiere a dicha junta una especie de veto a los acuerdos de la junta de directores, cuando considere que los mismos son lesivos a los intereses de la cooperativa.

**COMITÉ DE CRÉDITO.-** La LC le atribuye al comité de crédito la función de colaborador de la actividad de gobierno. Las cooperativas que conceden préstamos a sus asociados, deben tener un comité de crédito integrado por tres asociados nombrados o elegidos en la forma que establezca el estatuto.

Tanto los asociados de la junta de directores, como los del comité de vigilancia y del comité de crédito responden a la asamblea por violaciones a la ley, estatuto o los reglamentos, sin perjuicio de las acciones penales y civiles, salvo que no hayan participado en la reunión que adoptó la resolución o haya constancia en acta de su voto en contra. Esta responsabilidad la establece la LC en sus artículos 49, 53 y 58.

### **c) Estructura financiera cooperativa e impuestos**

La ley no establece un capital social mínimo para establecer una cooperativa, reservando esa exigencia a lo que disponga el estatuto. Lo que sí hace la norma y el estatuto es exigir que cada asociado contribuya a establecer el capital social, a través de aportes periódicos mínimos permanentes, llamados aportaciones, que solo se devuelven en caso de renuncia o expulsión, salvo que el asociado tenga obligaciones con la cooperativa, que se deben satisfacer. Lo mismo ocurre si la cooperativa se disuelve.

Nada en la ley impide que un asociado haga aportes mayores, que el mínimo exigido y el estatuto o el reglamento puede vincular las transacciones, para que el asociado destine obligatoriamente una parte del préstamo a acrecer sus aportaciones.

Según el artículo 70 de la LC, los excedentes que arroje el balance anual, después de descontados los gastos generales y las provisiones, se distribuyen por acuerdo de la asamblea, siguiendo un orden y prelación, comenzando por lo menos el diez por ciento (10%) para la reserva patrimonial, el nueve punto cinco por ciento (9.5%) para el fondo de previsión social, el diez por ciento (10%) para el fondo de educación; el medio por ciento (0.5%) para el fondo de integración y cinco por ciento (5%) para constituir en el IPACCOOP, el fondo anual especial para el fomento y desarrollo cooperativo; la suma que señale el estatuto o la asamblea para fines específicos, el interés que devenguen las aportaciones y la



devolución a los asociados, en proporción a las operaciones que hubieren celebrado con la cooperativa. Según la ley, la asamblea podrá acordar la capitalización de los intereses y excedentes correspondientes a los asociados.

La ley obliga a la asamblea a establecer la reserva patrimonial, que se incrementará anualmente, por lo menos con el diez por ciento (10%) de los excedentes netos obtenidos. Las cooperativas pueden distribuir excedentes a sus asociados, por la vía del pago de intereses sobre las aportaciones y sobre el volumen de las transacciones que efectúen con la cooperativa (actos cooperativos).

La LC establece los retornos cooperativos, al indicar que las cooperativas pueden distribuir excedentes y patrocinio, sobre las aportaciones y sobre las transacciones que efectúen con las cooperativas, llamadas, actos cooperativos.

El artículo 80 de la LC dispone que “Las cooperativas podrán emitir certificados de inversión y otros títulos valores redimibles y de plazo fijo, emitidos para reforzar el activo de las cooperativas. Su producto se destinará al cumplimiento de objetivos específicos. La emisión de estos certificados de inversión y otros títulos - valores debe ser aprobada por asamblea y autorizada previamente por el IPACOOOP.”

El IPACOOOP por mandato de la Ley 24 de 1980, es el ente estatal encargado de fiscalizar las cooperativas. En los casos de emisión de certificados de inversión y otros títulos valores, las cooperativas deben sustentar ante el ente fiscalizador la viabilidad de la emisión de dichos instrumentos.

En caso de disolución, el activo y capital de la cooperativa, por disposición del artículo 93 de la LC, se utilizará de acuerdo al orden de prelación siguiente:

- 1- Gasto de liquidación.
- 2- Salarios y prestaciones sociales causados hasta el momento de la liquidación.
- 3- El valor de los certificados de inversión y otros títulos valores.
- 4- Cancelación de las obligaciones contraídas con sus acreedores.
- 5- Devolución, a los asociados, del valor de sus aportaciones o la parte proporcional que les corresponda, en caso de que el haber social no fuera suficiente.
- 6- Distribuir entre los asociados sus aportaciones y los excedentes pendientes de pago.
- 7- Entregar el saldo final, si lo hubiera, al IPACOOOP.



Las cooperativas no pueden convertirse en otro tipo de organización comercial, dado que se trata de dos asociaciones con fines y objetivos completamente distintos.

En el evento que una cooperativa pretenda convertirse en una organización comercial, primero deberá disolverse o liquidarse conforme a la prelación contemplada en el artículo 93 de la LC y después constituir la organización comercial.

Las cooperativas en nuestro país no están sujetas a controles externos por parte del Estado, entendiendo por controles externos, aquellos que pueden imponer cambios en los planes anuales de la Asamblea, limitar la cantidad de asociados que puedan tener las cooperativas, establecer el capital máximo que puedan tener o determinar cuáles son las personas que deben encargarse de los órganos del gobierno.

Desde que recibe su personería jurídica, la cooperativa goza de autonomía, solo sujeta a la fiscalización pública, a través del IPACOOOP, quien se encarga de que las cooperativas cumplan con los requisitos atinentes a la constitución, funcionamiento, cumplimiento de sus objetivos sociales, disolución y liquidación, que se ajusten a las normas legales y estatutarias, lo mismo que para imponerle las sanciones, en caso de que se transgredan las normas legales.

El autocontrol cooperativo está consignado en la ley y en los respectivos estatutos. Así, la LC establece que las funciones de inspección y vigilancia no implican, por ningún motivo, facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica de las cooperativas.

El principio de cooperación entre cooperativas está contemplado en el numeral 6 del artículo 7 y en el artículo 103 de la LC, el cual; queda a discreción de las cooperativas para materializarse en la práctica.

En Panamá, ni en la LC, ni en la práctica existen cooperativas secundarias. La LC en su artículo 95 contempla la integración vertical; en ese sentido permite que las cooperativas de primer grado pueden integrarse en federaciones nacionales y éstas a su vez en confederaciones. El artículo 95, señala que las cooperativas, denominadas de primer grado, se pueden integrar en federaciones, denominadas de segundo grado y éstas, a su vez, en confederaciones, llamadas de tercer grado. Esta integración busca promover la organización y desarrollo de la misma actividad; representar y defender los intereses de sus



asociados, proporcionar a sus afiliados la asistencia técnica y asesoría en general; realizar actividades para el aprovechamiento común y fomentar y desarrollar programas de educación.

Aunque su existencia es poco usual, las cooperativas y federaciones, con la previa autorización de IPACOOOP, pueden unirse para crear organizaciones de seguros u otras actividades y ofrecer estos servicios, que se registrarán en sus aspectos técnicos, conforme a las normas generalmente aceptadas.

La LC contempla la cooperación entre cooperativas, desde el punto de vista de la integración vertical, a que se refiere el artículo 103 de la LC, promoviendo la integración de cooperativas de primer grado, en federaciones nacionales de segundo grado y éstas en confederaciones de tercer grado. Las federaciones estarán integradas por no menos de tres cooperativas de primer grado y solo podrá existir una federación por cada tipo de cooperativa. Sus objetivos principales serán los de promover la organización y desarrollo de cooperativas de la misma actividad, proporcionar asistencia técnica y asesoría a sus afiliadas; representar los intereses de sus asociados; fomentar y desarrollar programas de educación cooperativa y realizar actividades para el aprovechamiento común de bienes y servicios.

Las cooperativas están sujetas al régimen fiscal general; pero éste reconoce las disposiciones de la LC que conceden exoneraciones fiscales a las cooperativas. Así, en el capítulo 1, artículo 106, la LC establece que sin perjuicio de las exenciones especiales establecidas por la LC y otras leyes, las asociaciones cooperativas están exoneradas de todo impuesto nacional, contribución, gravamen, derechos, tasas y arancel de cualquier clase o denominación, sobre toda la documentación y trámite de constitución, reconocimiento y funcionamiento de las cooperativas, así como las actuaciones judiciales, ya sean demandantes o demandadas, sobre el pago de papel sellado, notarial, timbres, registro y anotación de documentos, importación de maquinaria, equipo, repuestos, suministros y otros enseres destinados a sus actividades. También están exonerados los impuestos nacionales sobre los bienes reservados para el desarrollo de las actividades de la cooperativa.

La LC también exonera del pago de impuestos a los asociados por los intereses y demás beneficios que provengan del capital invertido, sus depósitos y títulos valores invertidos por los asociados y terceros.





### III. Grado de facilidad de la legislación nacional para las cooperativas

En Panamá no existen barreras jurídicas que obstaculicen el desarrollo de las cooperativas, salvo en la legislación fiscal, que considera a las cooperativas como sujetos fiscales, aunque es justo reconocer que existe una exoneración amplia sobre la renta y otros rubros, ya expuestos en el presente informe, pero dichas exoneraciones no alcanzan al impuesto de consumo (ITBMS), ni al impuesto de transferencia de bienes inmuebles. Tampoco se exonera a las cooperativas de impuestos municipales (construcción, rótulos, etc.).

Es conveniente mencionar que las leyes de protección contra el terrorismo y la prevención del blanqueo de capitales, que es una iniciativa de los organismos internacionales, han puesto mucha presión sobre las cooperativas de ahorro y crédito en Panamá, por la exigencia de la presentación de informes periódicos, cuya omisión, aunque sea involuntaria, acarrea desproporcionadas sanciones a las cooperativas.

Si bien la legislación cooperativa necesita mejoras, debemos reconocer que es una buena normativa, aunque su cumplimiento deja mucho que desear.

De la legislación podemos destacar la autonomía de que gozan las cooperativas, al grado que en los casos de controversias en que se vea envuelta una cooperativa, la legislación privativa aplicable es la cooperativa, su reglamentación, la estatutaria, los reglamentos internos y en general, por el derecho cooperativo y la doctrina.

La promoción de las cooperativas es una función pública, consignada en la Constitución Política y en la Ley 24 de 1980, que crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. No hay incentivos para las cooperativas en las compras públicas o en otras leyes.

La última legislación cooperativa en Panamá tiene alrededor de 20 años y para esa época se podría decir que era una legislación que “Está más a favor de las cooperativas que en contra”; pero la globalización trajo consigo cambios importantes en la forma en que se desenvuelve el comercio, que tiene ahora más exigencias competitivas, mientras que el fomento a las cooperativas ha perdido el impulso, lo cual se debe rescatar.

La Ley 79 de 1988 de Colombia, podría servir de inspiración a la Ley 17 de 1997, LC de Panamá. Dicha ley, si bien es cierto es extensa, contiene una serie de normas, que en nuestro concepto, deben estar incluidas en toda legislación cooperativa a saber: 1.-



“Racionalización de todas las actividades económicas. 2.- Regulación de tarifas, tasas, costos y precios, a favor de la comunidad y en especial de las clases populares.” También establece los requisitos para que una empresa cooperativa se considere no lucrativa. Debemos destacar la norma que le confiere a los asociados el “derecho a conocer el estado de la liquidación de la cooperativa.”

De particular importancia es la creación de un organismo asesor y consultor del gobierno nacional en los temas de cooperativismo.

#### **IV. Recomendaciones para la mejora del marco legal nacional.**

- 1.- Se debiera establecer por la vía legal, un organismo integrado por asociados del sector público y asociados del cooperativismo, que sirva de asesor al gobierno nacional en la fijación de políticas cooperativas.
- 2.- El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo debe ejecutar planes, que promuevan la constitución de las cooperativas juveniles, como medio para mantener el relevo generacional hacia la solidaridad cooperativa.
- 3.- Se debe promover que se eleve a rango constitucional, un título que recoja las normas más importantes que regulan las cooperativas y que contemple, la protección de los bienes de las cooperativas y de los asociados, contra secuestros y embargos, salvo aquellos dados en garantía de obligaciones crediticias y alimenticias.
- 4.- Se debe promover que se prohíba la fiscalización de las cooperativas; por entes oficiales distintos al IPACOOOP, a la que se fortalece económica y administrativamente a éste, para que cumpla eficientemente las funciones de fiscalización, promoción e integración de las cooperativas.
- 5.- Establecer términos fatales para que IPACOOOP decida las gestiones para el registro de estatutos, reglamentos, actas y cualquier otro acto que deba ser registrado. La falta de cumplimiento a los términos que serán legales, se entenderá como aprobación del acto solicitado.
- 6.- Disponer en la ley, que toda controversia entre cooperativas o entre una de éstas y algún asociado, se dirima en un tribunal de arbitraje o en algún centro alterno de solución de conflictos, de manera privativa.
- 7.- En estos momentos se intenta someter la Constitución Política a reformas; coyuntura que se puede aprovechar para consignar en la ley fundamental, que la supervisión, fiscalización, sanciones, suspensión y liquidación de una cooperativa solo la puede llevar a cabo el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. Dado el hecho de que los cambios



constitucionales son más difíciles de lograr, se debe modificar la ley para que indique, con carácter privativo, que las funciones que proponemos solo las puede llevar a cabo el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.

8.- En Panamá, el cooperativismo se ha concentrado en el ahorro y crédito, aunque sería más provechoso para los cooperativistas, que por ley, se establecieran incentivos para las cooperativas de consumo, de servicios, de vivienda y de producción agropecuaria, que tienen un fuerte impacto en la calidad de vida de los asociados.

## V. Conclusiones

Para nuestro país, el estudio del marco legal cooperativo latinoamericano en estos momentos, ha resultado muy provechoso, porque se encuentra en el tapete nacional, la necesidad de introducir reformas a la Constitución Nacional; clamor público que se ha materializado en un proyecto de reformas, preparado por un grupo de expertos, que ya aprobó el Órgano Ejecutivo y lo entregó a la Asamblea Nacional, para su divulgación, consulta y aprobación, previa el referendo nacional. La oportunidad la aprovecharemos, utilizando como medio a las organizaciones cooperativas, para hacer llegar a la Asamblea Nacional, nuestras recomendaciones destinadas a beneficiar a las cooperativas.

Desde hace varios años se discute en nuestro país, la necesidad de reformar la LC, para adecuarla a los dramáticos cambios en el campo económico y social, que se han producido en el presente siglo. El estudio que promueve la ACI, también será de suma utilidad, para incorporarlo como documentos de trabajo, para producir un proyecto de ley que actualice la legislación cooperativa.

Ciudad de Panamá, Panamá. Octubre, 2019.

## Lic. Gasparino Fuentes Troetsch

El análisis de los marcos legales es una herramienta desarrollada en el marco del partenariado ACI-UE #coops4dev. Es una descripción general de los marcos legales nacionales en el momento de redactar este artículo. Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las de la ACI, ni una referencia a algún contenido específico constituye un respaldo o recomendación explícita por parte de la ACI.