



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA

Panamá



José Blandón Figueroa

**José Blandón
Figueroa**

*Licenciado en
Derecho y Ciencias
Políticas
(Universidad de
Panamá); Maestría
en Derecho Marítimo
(USMA); Legislador
Suplente por el
circuito 8.8 (período
1994-1999);
Secretario del
Instituto de Estudios
Políticos e
Internacionales
(IEPI);
Vicepresidente de la
Sección de Abogados
Jóvenes de la
Federación
Interamericana de
Abogados; Areas de
especialización:
litigio comercial,
derecho
administrativo y
migración. Forma
parte de la Firma de
Abogados Arrocha,
BlandÓl;n,
Castro & Young.*

INDICE

I. Aspectos generales

- A. El Derecho de asociación
- B. De la persona jurídica
- C. De la asociación

II. Régimen jurídico de las asociaciones sin fines de lucro

- A. Disposiciones constitucionales y legales
- B. Constitución y registro
- C. Procedimientos especiales
- D. Disolución y liquidación
- E. Régimen jurídico de las fundaciones sin fines de lucro de interés privado

III. Régimen tributario

- A. Exoneraciones en materia tributaria
- B. Carácter deducible de las donaciones que se realizan a las asociaciones

IV. Controles que se ejercen sobre las asociaciones

V. Análisis crítico

VI. Propuestas para la reforma

Bibliografía

II Índice del documento **II**



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Panamá****I. Aspectos Generales****A) El Derecho de Asociación**

El Derecho de asociación es aquella facultad inherente a toda persona humana, de agruparse libremente, como instrumento para alcanzar sus fines particulares de progreso material, profesional, altruista, político o espiritual, siempre que no sea contrario al ordenamiento jurídico o a la moral.

La tendencia actual de los tratadistas es reconocer la más amplia libertad de asociación, es decir, se busca que los individuos no encuentren dificultad alguna al querer formar una asociación.

La Constitución Nacional consagra el derecho de asociación en el artículo 39 del capítulo I titulado "De las Garantías Fundamentales".

B) De La Persona Jurídica

Las organizaciones sin fines de lucro, tema objeto del presente trabajo, se encuentran ubicadas dentro de las asociaciones civiles y éstas, dentro de la categoría de personas jurídicas en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que pasaremos a definir estos conceptos.

1. Concepto de persona jurídica.

Son diversas las definiciones en la doctrina de persona jurídica, pero sólo tratan de recoger el punto de vista de quienes la formulan.

Nosotros la definiremos como una entidad sin corpus, de carácter público o privado, resultante de una colectividad organizada de personas capaces de ejercer derecho y contraer obligaciones, que la representan y administran, pero con personalidad distinta de la de sus miembros e igualmente capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones.

El Código Civil panameño, en el artículo 38, define las personas jurídicas así:

"Artículo 38. ...Es 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" (El subrayado es nuestro).

Debemos señalar que el artículo anterior de nuestro orden legal hace referencia a que las personas jurídicas son ficticias, como si no tuvieran existencia, deficiencia ésta que ha sido superada por la doctrina y que no se ha corregido, ya que este artículo no ha sido modificado desde 1917.

Las teorías más importantes que tratan este tema las podemos dividir en dos grandes grupos: las que niegan la existencia de las personas jurídicas y las que afirman su realidad.

Dentro de las Teorías que afirma la realidad de las personas jurídicas las más importante es la teoría de la realidad jurídica. Es la teoría de FERRARA, la cual ha tenido una gran aceptación por su intento de conciliar las distintas tendencias. Este autor señala que la personalidad es producto del orden jurídico, el cual no es un ente en sí, sino que es una forma jurídica que se presenta a la vida del Derecho. "Esta forma jurídica no es una invención de la ley, sino una proyección de una idea ya elaborada en la vida social".

En conclusión, la persona jurídica es una realidad, no una ficción, pero del mundo jurídico, no de la vida sensible.

2) Clasificación de persona jurídica

A las personas jurídicas debemos dividir las en personas jurídicas de Derecho

Público y personas jurídicas de Derecho Privado.

Del artículo 64 del Código Civil puede inferirse que el término "personas jurídicas" engloba una variedad de categorías, dentro de las cuales es posible ubicar a las fundaciones y a las asociaciones civiles, tanto de interés privado como de interés público.

El artículo 64 de nuestro Código Civil enumera a las personas jurídicas así:

"Artículo 64. Son personas jurídicas:

1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la ley;
2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;
4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;
5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y
6. Las asociaciones civiles o comerciales a que la ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados.

Si bien nuestra legislación no entra a definir estos conceptos, es dable extraer del artículo 64 del Código Civil, diferencias fundamentales entre las categorías allí enumeradas. En ese sentido, podemos apuntar lo siguiente:

Las Compañías y Sociedades Mercantiles. En lo relativo a su reconocimiento y funcionamiento, se rigen por lo que establece el Título VIII, Libro Primero, del Código de Comercio, "De las Sociedades Comerciales"; además, según sea el caso, por lo que establezcan la Ley 32 de 1927, "Sobre Sociedades Anónimas" o la Ley 24 de 1966, "Sobre Sociedades de Responsabilidad Limitada".

Las Sociedades Civiles. Se rigen por lo que establece el Título VII del Libro Cuarto del Código Civil Panameño, "De las Sociedades". Tienen como fin obtener ganancias y repartirlas entre los socios. Se diferencian de las compañías y sociedades mercantiles en que sus actividades fundamentales no son de índole mercantil, sino más bien profesional o del ejercicio de una profesión. Podemos mencionar a modo de ejemplo, las sociedades de abogados, de arquitectos, de contadores, de ingenieros, de dentistas, etc.

Las Fundaciones. Bonifacio Difernan, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Santa María la Antigua, define las fundaciones como "una clase de personas jurídico morales formadas por la voluntad de una persona que dedica bienes suficientes que le pertenecen, a la realización, de un modo permanente, de un fin humano lícito en favor de otras personas". Son entidades administradoras de un patrimonio, destinado a cumplir un objetivo especial y permanente de carácter público. Valga señalar que esta definición no aparece en ley alguna. Además, debemos decir que las mismas se pueden formar con una o más personas, y no sólo en favor de otras personas, sino que sus fines pueden ser diversos, siempre que sean lícitos. Por otra parte, en cuanto a la capacidad de las fundaciones, el Artículo 68 del Código Civil establece lo siguiente:

"Artículo 68. La capacidad civil de las fundaciones se regirá por las reglas de su institución, aprobadas por el Poder Ejecutivo.

Cuando el fundador no hubiere dado las reglas que deben gobernar la fundación y cuando las que haya dado se hicieren de imposible aplicación, las establecerá el Poder Ejecutivo".

En Panamá, si bien no existe una definición legal del término, se toma como válido en la práctica la definición común, lo que resulta en que, por lo general, cualquier organización sin fines de lucro que inicie labores con un capital semilla

se acoge a la acepción de "Fundación", aunque en nuestra legislación, esto no es necesario. Este es el caso de FUNDES (Fundación para el Desarrollo Sostenible) y la Fundación Pro Impedidos.

Las Corporaciones. Este término es utilizado en la práctica como sinónimo de sociedades anónimas, aunque nuestro Código las cataloga como una organización de interés público.

Las Asociaciones. Pueden ser de interés público o de interés privado. DIFERNAN las define como "una organización de personas con independencia jurídica a cuyas decisiones y acuerdos se concede el valor de actos de voluntad, con poder de disponer y obligar su patrimonio". La capacidad de ambas se rige por sus Estatutos, según lo señala el artículo 69 del Código Civil, que dice así:

"Artículo 69. La capacidad civil de las asociaciones de que tratan los incisos 5 y 6 del artículo 64 se regula por sus estatutos, siempre que hayan sido aprobados por el Poder Ejecutivo".

Las asociaciones de interés público son aquéllas con fines educativos, de salud o de beneficencia; mientras que las asociaciones civiles de interés privado son asociaciones profesionales que no persiguen un fin lucrativo, sino gremial.

Presentaremos, a continuación, un cuadro comparativo de las diferentes definiciones utilizadas por nuestro ordenamiento jurídico en relación a esta materia:

Cuadro comparativo de la diferentes definiciones utilizadas con relación a las asociaciones sin fines de lucro en la legislación panameña

LEGISLACION	TERMINOLOGIA
Constitución Nacional Artículo 39	Asociaciones y Fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal.
Código Civil Artículo 64	Asociaciones religiosas Corporaciones y Fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial; Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo; Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo.
Código Fiscal Artículo 708	Fundaciones y asociaciones sin fines de lucro.
Ley 4 de 5 de febrero de 1991	Instituciones de asistencia social.
Decreto Ejecutivo No. 220 del 25 de noviembre de 1992 de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro	Asociaciones civiles y las fundaciones.
Resuelto No. 18 del 5 de marzo de 1991 del Ministerio de Planificación y Política Económica	Organizaciones no Gubernamentales (ONG's).

De lo anterior podemos colegir que nuestra legislación no distingue entre asociación sin fines de lucro, de interés público, fundación, ONG's, porque para los efectos legales muchas de estos términos significan lo mismo.

C) DE LA ASOCIACION

1. Concepto de Asociación

Podemos definir a las asociaciones sin fines lucrativos como una entidad de interés público o privado, que no busca el poder político, y con carácter de permanencia, representada por una pluralidad de personas naturales, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, pero independiente de esas personas que la componen, tiene sus propios derechos y obligaciones.

2. Naturaleza Jurídica

Existen diferentes teorías relacionadas con la naturaleza jurídica de las asociaciones civiles. Está plenamente demostrado que la asociación tiene su naturaleza jurídica en el contrato asociativo por lo que pasaremos a explicarlo:

Teoría del Contrato Asociativo. La doctrina italiana trata de explicar a través de esta teoría la naturaleza jurídica de las asociaciones civiles. La misma considera las asociaciones como un contrato de asociación, similar al de las sociedades, ya que para sus socios o asociados la prestación es el obtener un fin común. En nuestro concepto, es esta teoría la más acertada.

El Dr. José A. NORIEGA expone que "en este sentido debe entenderse que se refiere al contrato asociativo en general, y se aplica por ende a la asociación civil", además agrega el mismo autor que "El contrato asociativo posee un fin común, a diferencia de los contratos de intercambio", y sigue diciendo "Cuando dos o más personas se asocian con el fin de obtener un fin común, de ganancia (en la sociedad) u otro (en la asociación), las prestaciones de las partes no se intercambian, sino que se asocian para la obtención del fin común, y de allí el nombre de esta categoría de contratos".

3. Características de las Asociaciones sin fines lucrativos de interés público

Los características principales de una asociación sin fines lucrativos y en nuestro criterio las más importantes, son: la pluralidad de personas, la independencia corporal a la de sus miembros, la ausencia del ánimo de lucrar, el carácter permanente que debe tener toda asociación y el reconocimiento por el Poder Ejecutivo, que en la opinión de algunos no debería existir, pues limita o controla el derecho de asociación que garantiza la Constitución Nacional.

Pluralidad de personas. Está conformada por una pluralidad de personas, con una voluntad colectiva de sus miembros hacia fines específicos (v.g., altruistas, sociales, gremiales) antepuestos a los fines de los asociados y que se entiende en la voluntad de asociarse. Este es un requisito indispensable para la creación de una asociación, pues le está vedado a una sola persona establecerla.

Son personas independientes de las personas naturales (corpus material) que las componen. Tienen un patrimonio autónomo, desligado del patrimonio de los individuos que la conforman. Se revisten de una existencia concreta y poseen una individualidad determinada mediante el nombre, domicilio y registro, que la distingue de cualquier otra. Como cualquier persona jurídica pueden adquirir o poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución, tal como señala el artículo 71 del Código Civil y que dice así:

Artículo 71. "Las persona jurídica pueden adquirir o poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución".

Su representación la ejercerá quien designe sus estatutos y reglamentos internos, tal como señala el artículo 73 del Código Civil y que a la letra dice:

Artículo 73. "Las personas jurídicas serán representadas judicialmente o extrajudicialmente, por las personas naturales que las leyes, o los respectivos estatutos, constituciones, reglamentos o escrituras de fundación determinen; y a falte de esta determinación por las personas que un acuerdo de la comunidad, corporación o asociación de que se trata, designe con tal objeto".

Principio de permanencia. Es el que le imprime el carácter estable, que la distingue de la simple reunión de individuos. No se recoge taxativamente en nuestra legislación, pero en la práctica, todas aspiran a una estabilidad del grupo en el tiempo.

Principio del reconocimiento estatal. Para su existencia requieren del reconocimiento del Estado, lo cual puede darse a través de una Ley especial o del reconocimiento de la personería jurídica al aprobarse el respectivo Estatuto, por el Poder Ejecutivo. Lo anterior es condición necesaria para que las mismas puedan considerarse sujetos capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, lo que en nuestro concepto coarta el derecho de asociación

Nuestro maestro, el Doctor César QUINTERO, opina sobre el particular que "de acuerdo con la mejor doctrina y con la legislación en los países europeos, la existencia de las asociaciones -tengan o no fines comerciales- no debe depender del reconocimiento discrecional del Ejecutivo".

Este principio no es absoluto, pues la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia sostiene lo siguiente:

"Tiene razón el señor Procurador al sostener que el ordinal 3ero. del artículo 64 del Código Civil no coarta la libertad de asociación, alegando que las corporaciones o fundaciones pueden existir sin el reconocimiento, pero cuando se trata de dotarlas de personalidad jurídica, al Estado corresponden ciertas facultades necesarias para mantener el orden social, en virtud de las que, y cumpliendo la ley de subordinación del interés privado al público, puede impedir determinadas sociedades cuando van en contra del orden moral o del orden legal, y negarles la personalidad jurídica". (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá del 17 de noviembre de 1967)".

Índice de Panamá

II Índice del documento II



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Panamá****II. Régimen Jurídico de las Asociaciones Sin Fines Lucro en Panamá****A) Disposiciones constitucionales y legales**

Casi todas las constituciones del mundo, por no decir todas, consagran el derecho de libre asociación. En nuestra Constitución Nacional se consagra el derecho de asociación en el artículo 39, ubicado dentro del capítulo I, titulado "De las Garantías Fundamentales", de la siguiente forma:

"Artículo 39. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña".

Está claramente plasmado el derecho de asociación en el artículo antes mencionado, y el mismo señala que debe haber un reconocimiento, el reconocimiento estatal; además, agrega que para que se dé tal reconocimiento, las asociaciones no pueden ser contrarias a la moral ni al orden legal, y establece ciertas limitantes que impiden el reconocimiento, tales como la superioridad o discriminación racial.

Consideramos que sería saludable adicionar a este artículo la no obligatoriedad de asociación o colegiatura, pues debe ser derecho tanto el asociarse, como el no hacerlo.

En nuestra opinión el derecho de asociación, para que sea completo, tiene que darle la libertad al individuo de hacer uso de éste, o la libertad de no hacer uso del mismo. El obligar a un individuo a asociarse implica en nuestro concepto desnaturalizar el derecho, que debe entenderse como la facultad del sujeto de escoger si se acoge al mismo o no.

Somos partidarios de eliminar el reconocimiento estatal, por la simple inscripción en el Registro Público de la asociación, para fines de publicidad, tal como se hace con las sociedades anónimas. El control que se tendría, a fin de que cumplan con las limitantes que consagra la Constitución Nacional, se llevaría a cabo en las instituciones correspondientes cuando quieran hacer uso de los beneficios y facilidades que contemplan las diferentes leyes que tratan este tema.

Por su parte, nuestro Código Civil en su artículo 38 define a la persona jurídica como "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 contraer obligaciones", pero en ningún momento se define a las asociaciones sin fines de lucro.

Debemos mencionar que este artículo hace referencia a que las personas jurídicas son personas ficticias y, como explicáramos, esta concepción ha sido superada por la doctrina, sin embargo, esta deficiencia no se ha corregido, ya que este artículo no ha sido modificado desde 1917.

El título II del Libro Primero del Código Civil regula lo relativo a las personas jurídicas, especialmente en lo que guarda relación con su capacidad civil y su reconocimiento como tales. Esto se hace en 12 artículos que van del artículo 64 al 75, lo cual denota la superficialidad con que es abordado tan importante tema. Creemos que una futura ley que trate este tema debe definir los diferentes tipos de personas jurídicas, a fin de diferenciar unas de otras.

El único intento de regular las asociaciones sin fines lucrativos, más con el fin de restringirlas y perseguirlas que para ordenar su funcionamiento, por la

participación de algunos de sus miembros en la Cruzada Civilista Nacional, fue el Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, que luego fue derogado por el Decreto Ley No. 7 del 9 de octubre de 1989, "Por el cual se regulaba el derecho de asociación en general", "pero el mismo fue derogado por el Decreto de Gabinete No. 30 de 1990, Gaceta Oficial No. 21,478 del 19 de febrero de 1990 de manera que no existe, en la actualidad aparte de la Constitución Nacional y Código Civil normas legales que se relacionen con las asociaciones".

El Decreto antes mencionado contenía una serie de actos violatorios del derecho de asociación y de expresión, como era el hecho de que no se podían emitir ni votos de aplauso ni de censura contra actos oficiales tal como lo señalaba el artículo 34 numeral 2 del Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, y que decía:

"ARTICULO 34. Es prohibido a las asociaciones y federaciones civiles:

1. ...

2. Dedicarse a actividades de proselitismo o propaganda política, hacer pronunciamientos políticos o emitir votos de aplauso o censura a actos oficiales, salvo las asociaciones políticas... (el subrayado es nuestro).

A nuestro juicio, el artículo anterior atentaba contra la libertad de expresión, pues impedía que los miembros de una asociación, cuando pensaran que la actuación de una autoridad fuese reprochable, emitieran opinión sobre el hecho reprochable. La violación a este artículo era causal de eliminación o cierre de la asociación.

Otra de las violaciones del Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, se deducía de su artículo 3o., en contra del derecho de asociación, por la limitación que se quería ejercer a una asociación gremial al establecer que debían estar integrada por la mayoría de los individuos que laboran en la entidad en que prestan servicios.

Además de las violaciones al derecho de asociación antes descritas, podemos agregar la que se desprende del artículo 24 del Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, en mención, cuando señalaba que el Ministerio de Gobierno y Justicia, bajo la excusa de fiscalización o vigilancia, "puede, en cualquier momento, examinar los libros y documentos de la misma...", lo que traía como consecuencia la violación del domicilio y correspondencia de la asociación.

Como hemos analizado, algunos de los artículos del decreto en mención violaban los derechos de asociación y expresión, y permitía la intervención del Ministerio de Gobierno y Justicia en las asociaciones, pero el Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, aportaba ciertos elementos nuevos a nuestro ordenamiento jurídico, pues llenaba algunos vacíos legales existentes actualmente que se deberán tomar en consideración para una futura ley sobre la materia.

Dentro de los aportes del Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, del Ministerio de Gobierno y Justicia, podemos mencionar que el artículo 9o. expresaba claramente los requisitos y documentación necesaria para que se otorgue el reconocimiento a una asociación; el artículo 10 señalado, regulaba el contenido de los estatutos e inclusive establecía lo concerniente a la disolución y liquidación de la asociación, materia que no está regulada por nuestro ordenamiento legal vigente; el capítulo III señalaba las funciones de los miembros de la Junta Directiva; el artículo 32 señalaba claramente las causas de extinción de una asociación.

Actualmente no existe ley alguna que regule específicamente a las asociaciones sin fines de lucro de manera ordenada y coherente, sino que existe un grupo disperso de normas que tratan el tema sin que se aclaren conceptos y mucho menos se organice la materia. Sin embargo, una de las primeras acciones del gobierno instaurado en diciembre de 1989 fue la de derogar el Decreto 26 de 1988 "Por medio del cual se regulaba el derecho de asociación en general", lo cual consideramos fue oportuno, pues era más un efecto negativo que positivo el derivado del decreto en mención.

Las disposiciones del Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, en su momento

fueron muy criticadas por diversas organizaciones, especialmente clubes cívicos, creándose la Organización Nacional en Defensa del Derecho de Asociación (ONDECA).

Debemos recordar que esto respondía a la particular situación política que vivía el país en esos momentos, cuando el movimiento opositor era liderado por la Cruzada Civilista, la cual no era otra cosa más que una organización que agrupaba en su seno una amalgama de clubes cívicos, asociaciones profesionales, gremiales y sindicales.

B) Constitución y registro

El nacimiento a la vida jurídica de una asociación civil comprende varios elementos, tales como:

* Existencia de los miembros fundadores.

* Solicitud de reconocimiento por el Poder Ejecutivo para las personas jurídicas sin fines de lucro, a través de abogado, con el Acta de Constitución, Acta de aprobación de los Estatutos, los Estatutos aprobados y la lista de los miembros fundadores. En estos casos, el reconocimiento lo hace el Organo Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, tal y como lo señala la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 en su artículo 14, que citamos a continuación:

"Artículo 14. El reconocimiento formal de las asociaciones y entes señalados por los numerales 2), 4), y 5) del Artículo 64 del Código Civil se hará por conducto de Resuelto expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia".

El Departamento de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno y Justicia, ente encargado de recibir las solicitudes de personería jurídica y de darles el trámite correspondiente, se limita simplemente a evaluar el aspecto formal de la documentación, sin establecer diferencia alguna entre una asociación de interés público o una de interés privado sin fines lucrativos. Incluso puede darse el caso que una persona jurídica se inscriba utilizando, al principio o al final de su nombre, las siglas "ONG" sin que tal clasificación exista en el Código Civil. Por regla general, los interesados utilizan los términos según las acepciones comúnmente aceptadas; sin embargo, no existe norma alguna que impida que una asociación sin fines de lucro que se inicia con un capital fundacional o semilla se denomine a sí misma como "Asociación benéfica" u "Organización No Gubernamental", en vez de utilizar el término "Fundación", que puede considerarse como el más adecuado.

* Una vez expedida la resolución que reconoce a dicha asociación, la misma debe ser protocolizada ante Notario Público e inscrita posteriormente en el Registro Público. En ciertos casos, es necesario que se publique en la Gaceta Oficial para que, a partir de ese momento, se cuente la existencia legal de la persona jurídica (Artículo 75 del Código Civil).

Sólo puede ser rechazada la solicitud de reconocimiento por la falta de algún requisito, pero los miembros podrán solicitar el reconocimiento nuevamente, una vez sea subsanada la deficiencia de la documentación que se había presentado.

No obstante lo anterior, existen ciertas excepciones en cuanto al procedimiento, por razón de leyes especiales. Estas excepciones son:

a. Las Cooperativas. Estas obtienen su personería jurídica del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP). En cuanto al interesante debate en torno a si las cooperativas tienen o no un fin lucrativo, debemos apuntar que la legislación panameña toma una clara posición al establecer en el artículo 6. de la Ley 17 de 1_ de mayo de 1997, "Por el cual se Desarrolla al Artículo 283 de la Constitución Política y se Establece el Régimen Especial de las Cooperativas", lo siguiente, y citamos textualmente:

"Artículo 6. Las cooperativas son asociaciones privadas constituidas por personas naturales y jurídicas, las cuales constituyen empresas que, sin perseguir fines de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades de trabajo o de servicio 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 presente Ley, tales cooperativas se denominan, en adelante, organizaciones cooperativas de primer grado" (el subrayado es nuestro).

Las cooperativas nacen de la tendencia a la cooperación económica y social, que acerca al ser humano uno al otro, para que con su trabajo en conjunto y colaboración consigan un progreso económico. Podemos definir la cooperativa como "aquella empresa que pertenece a las personas que utilizan sus servicios, cuyo control es parecido y ejercido por todos los miembros de la misma y cuyas ganancias se distribuyen entre los miembros en proporción con el uso que se hacen de sus servicios".

Estas se clasifican en cooperativas de primer, segundo y tercer grado. Las de primer grado se subdividen a su vez en cooperativas de consumidores, cooperativas de productores y cooperativas mixtas. Las de segundo grado tienen las mismas características de las primeras y con frecuencia tienden a llamarse federaciones, como por ejemplo, federación de cooperativas. A las de tercer grado se les conoce comúnmente como confederaciones, pues unen a las cooperativas de segundo grado y pueden abarcar las cooperativas de varios países o los de una región.

El artículo 14 de la Ley 17 de 1_ de mayo de 1997, señala que "... El número mínimo de fundadores será de veinte asociados, pero podrá aceptarse cantidad menor autorizada por el IPACCOOP". Una vez realizado este acto, se legalizará toda la documentación ante el IPACCOOP, quien concederá la personería jurídica, tal como señala el artículo 16 de la mencionada Ley.

En caso de disolución, deben estar de acuerdo por lo menos las dos terceras partes de los asociados y exclusivamente por las causales que señala el artículo 87 de la Ley 17 de 1_ de mayo de 1997, que a la letra dice:

"Artículo 87: Las asociaciones cooperativas se disolverán y liquidarán, según el caso, por voluntad de las dos terceras 2/3 partes de los asociados reunidos en asamblea, por cualquiera de las siguientes causas:

1. Por disminución del número de asociados a menos del mínimo fijado por esta ley o por su reglamento.
2. Imposibilidad de realizar el objetivo específico para el que fue constituida, o por extinción de éste.
3. Estado de insolvencia.
4. Fusión o incorporación a otra asociación cooperativa. Las cooperativas fusionadas o incorporadas dejarán de existir en la fecha en que la fusión o incorporación quede inscrita en el Registro de Cooperativas.
5. Por cualquier causa que haga imposible el cumplimiento de sus fines sociales o económicos."

b. Los Comités de Salud. El Ministerio de Salud es el ente encargado de otorgar su personería jurídica y fiscalizar su funcionamiento, fundamentándose en lo establecido en el Decreto de Gabinete 401 de 1970, por medio del cual se constituyen los Comités de Salud de las comunidades, se definen sus objetivos y se coordina e integra su labor con las del Ministerio de Salud, y en el Decreto Ejecutivo 704 de 1992.

Los Comités de Salud buscan promover la orientación, planificación y ejecución de los programas del Ministerio de Salud. Los mismos pueden constituirse en toda la República, donde existan Centros de Salud, y serán tantos Comités de Salud como Centros de Salud haya. Los mismos se conforman mediante asamblea general de los miembros de la comunidad y deberán reunirse por lo menos cada seis meses.

Para que el Comité de Salud adquiriera su personería jurídica, basta con su inscripción en el Ministerio de Salud, y el mismo se registrará por el reglamento que está contemplado en el Decreto de Gabinete 401 de 1970 y sus órganos más importantes son: La Asamblea General, La Junta Directiva y las Comisiones de Trabajo.

c. Los Sindicatos. Santiago J. Rubinstein, citando a De Ferrari, define al sindicato "como una asociación libre de personas de la misma condición y de la misma profesión o de profesiones y oficios similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". Esta definición es muy parecida a la que contiene nuestro Código Laboral en el artículo 341.

En cuanto a nuestro ordenamiento jurídico, los sindicatos deben solicitar su personería jurídica ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en virtud de lo que dispone el artículo 64 de la Constitución Nacional y las normas pertinentes del Código de Trabajo. Este Código las define en su artículo 341 de la siguiente manera:

"Artículo 341: Sindicato es toda asociación permanente de trabajadores, de empleadores o de profesionales, de cualquier clase, constituida para el estudio, mejoramiento, protección y defensa de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes".

Los sindicatos, como podemos deducir de la definición expuesta por la norma antes mencionada, no son organizaciones de trabajadores, sino que pueden ser inclusive de empleadores o de profesionales que buscan la protección de sus intereses, ya sean económicos y/o sociales.

d. **Grupos rurales.** Estos grupos de campesinos, productores y amas de casa de áreas rurales obtienen su personería jurídica en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Su actividad se rige por la Ley 12 de 25 de enero de 1973, por medio de la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se le señalan sus funciones y facultades, siendo una de éstas la organización y asesoría a la población campesina para el mejor aprovechamiento de las tierras y recursos renovables, así como la capacitación del trabajador del campo.

C) Procedimientos especiales

Del artículo 697 del Código Fiscal se infiere claramente que, además de obtener el reconocimiento de la personería jurídica por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia, las asociaciones sin fines de lucro pueden realizar procedimientos especiales adicionales según sea su área de interés, por lo que pasaremos a explicar cada uno de ellos:

1. Ante el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Las asociaciones sin fines de lucro que tengan como objetivos razones de asistencia social, que debían inscribirse en el Departamento de Bienestar Social del de Trabajo y Bienestar Social, ahora deben inscribirse en el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, toda vez que a raíz de la creación del ministerio antes mencionado, mediante la Ley 42 de 19 de noviembre de 1997, se traspasa esta Dirección del Ministerio de Trabajo, donde se constatará que toda la documentación esté en regla y se hace una evaluación de la asociación respectiva, a fin de corroborar su consecuencia con los principios que proclama. Esta inscripción trae como resultado también que el consumo de agua y luz de estas asociaciones, catalogadas como "Instituciones de Asistencia Social", sea cubierto por el Estado o se le asigne una partida que lo subvencione, cosa que puede variar sustancialmente con la prevista privatización de dichos servicios públicos.

2. Ante el Ministerio de Educación. Las asociaciones sin fines lucrativos que tengan fines educativos, deberán acudir a la Secretaría General del Ministerio de Educación, a fin de obtener la aprobación por parte de esta institución pública. Se eleva un memorial dirigido al Ministro de Educación y se presenta la documentación de costumbre, es decir, la documentación inscrita en el Registro Público y una certificación de que la institución está vigente al momento de presentar la solicitud.

3. Ante el Ministerio de Salud. Las asociaciones sin fines lucrativos que tengan fines de índole sanitaria o médica, o en general de salud, deberán acudir al Ministerio de Salud. Esto es con el objeto de verificar que no se estarán realizando actividades que son potestativas del Ministerio de Salud y facilitar así una mejor coordinación entre los esfuerzos estatales y los privados a fin de que se realice una mejor acción en beneficio de la comunidad.

4. Ante el Ministerio de Planificación y Política Económica. A esta instancia, las asociaciones sin fines lucrativos no están obligadas a acudir y registrarse, más bien se trata de un acto voluntario que debe estar motivado por el interés de trabajar en proyectos de desarrollo de las comunidades, especialmente de aquéllas ubicadas en áreas marginadas.

En nuestra opinión es éste el organismo estatal de mayor importancia y vitalidad que existe actualmente en el país en interacción con las asociaciones sin fines lucrativos. Por ello, nos permitimos adentrarnos en mayores detalles concernientes al Departamento de Coordinación y Promoción de Acciones en Areas Marginadas (COPRAM), adscrito a la Dirección de Planificación Económica y Social del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

5. El Departamento de Coordinación y Promoción de Acciones en Areas Marginadas del Ministerio de Planificación y Política Económica. Cabe mencionar que, para efectos del Departamento de Coordinación y Promoción de Acciones en Areas Marginadas (COPRAM), a las asociaciones civiles y fundaciones se les cataloga como Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), definiéndose tal término como "instituciones privadas sin fines de lucro, cuya finalidad es la promoción del desarrollo integral".

El COPRAM toma como base para darles el nombre de ONG, el resuelto ministerial que le dio vida a este departamento, es decir, el Resuelto No. 18 del 5 de marzo de 1991 del Ministerio de Planificación y Política Económica. Sin embargo, ello no tiene asidero en norma legal o constitucional alguna.

La función primordial del Departamento de Coordinación y Promoción de Acciones en Areas Marginadas (COPRAM) "es fortalecer a las organizaciones no gubernamentales y asesorarlas u orientarlas en los planes de desarrollo del país".

El Resuelto No. 18 del 5 de marzo de 1991 del Ministerio de Planificación y Política Económica que crea este Departamento señala que el objetivo del mismo es "Fortalecer el proceso de desarrollo económico y social a través de las distintas instituciones públicas y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), de manera que aminoren sustancialmente las condiciones de marginalidad y pobreza en que se encuentran todavía importantes segmentos de la población".

Una asociación civil que desee inscribirse en dicho Departamento debe cumplir los siguientes requisitos:

- a. Llenar el formulario de inscripción de las ONG's, el cual recoge información general, estructura administrativa y experiencia de trabajo.
- b. Presentar fotocopia de la Escritura Pública, la cual contiene los fines, estatutos, nombre completo de miembros fundadores y Junta Directiva.
- c. Certificación de inscripción de la Escritura Pública en el Registro Público.
- d. Suministrar para el expediente material informativo referente a la misma, entre ellos: informe anual, panfletos, folletos promocionales, boletines informativos, revistas y cualquier otro tipo de material de divulgación.

D) Disolución y Liquidación de las Asociaciones Sin Fines Lucrativos

Son varias las causas que pueden ocasionar la disolución y liquidación de una asociación sin fines de lucro. Cuando surjan controversias a lo interno de una asociación civil por la liquidación y disolución de la asociación, deberán ventilarse en los tribunales, tal como señala la consulta formulada el 28 de diciembre de

1992 al Señor Procurador de la Administración, "En consecuencia, el Estatuto ha de erigirse como el Instrumento Legal Interno que ha de regir el desenvolvimiento y organización de la respectiva asociación. Por tanto, tal como usted expresa, todo conflicto que se origine en el funcionamiento de las asociaciones debe deslindarse ante los Tribunales de Justicia ordinarios ..." los cuales deben tomar en consideración lo que establezcan los Estatutos de éstas, y serán representadas por personas naturales (a quienes designen los estatutos), como consecuencia de lo que señala el artículo 73 del Código Civil, que dice lo siguiente:

"Artículo 73. Las personas jurídicas serán representadas judicial o extrajudicialmente, por las personas naturales que las leyes, o los respectivos estatutos, constituciones, reglamentos o escrituras de fundación determinen; y a falta de esta determinación por las personas que un acuerdo de la comunidad, corporación o asociación de que se trata, designe con tal objeto".

Deducimos de lo expuesto por el Señor Procurador de la Administración y por el artículo 73 del Código Civil antes mencionado, respectivamente, que, primero: toda controversia que surja a lo interno de una asociación, incluyendo su disolución y liquidación, deberá ventilarse en los Tribunales de Justicia ordinarios; y segundo: ante los Tribunales de Justicia, las asociaciones, serán representadas por las personas naturales que las leyes, o los respectivos estatutos determinen y a falta de éstos, por las personas que en común acuerdo determine la asociación de que se trate.

El tema lo dividiremos en dos partes; el primero tratará sobre la liquidación y el segundo sobre la disolución de las asociaciones sin fines de lucro.

1. La Liquidación

Tal como señala Alexis Herrera en su trabajo de graduación para optar por la licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas, la liquidación es "un procedimiento o conjunto de actos; una serie de operaciones sucesivas dirigidas a hacer posible el reparto del patrimonio ...".

Concepto. La liquidación no debe confundirse con la disolución, que es poner fin a la existencia de la asociación. La liquidación "comprende las operaciones indispensables para poner fin a los asuntos en trámite, cancelar las deudas, cobrar los créditos y reducir los bienes...".

Nosotros la definiríamos como aquella operación que tiene como finalidad disponer definitivamente de los bienes de la asociación, como lo contemplan los estatutos o a falta de éstos, como dispongan las autoridades competentes, luego de haber cancelado las deudas y haber cobrado los créditos, a fin de que no quede bien alguno en la asociación.

Para que se pueda dar la liquidación, se debe nombrar a los liquidadores, los cuales deben ser designados de acuerdo con lo que establezcan los estatutos o por designación de quien o quienes tienen potestad para hacerlo, de acuerdo con lo señalado en los estatutos; cuando la disolución haya sido ordenada por sentencia judicial, el nombramiento de los liquidadores lo hará también el juez. Cabe señalar que mientras se lleve a cabo la liquidación, la entidad mantiene su personería jurídica.

Con respecto al nombramiento de los liquidadores, el Código Civil no señala nada al respecto, por lo que consideramos se debe aplicar por analogía, en lo concerniente a este tema, lo que señala el Código de Comercio con respecto a las sociedades anónimas.

4. Nombramiento de los liquidadores. Hay diferentes formas de hacer el nombramiento de los liquidadores, según señala el artículo 529 del Código de Comercio, las cuales pasaremos a analizar a continuación:

"Artículo 529. El modo de proceder a la liquidación y partición del haber de las sociedades mercantiles se ajustará en todo a las estipulaciones del contrato social, y a los acuerdos lícitos tomados en reuniones o juntas generales de

socios...".

Cuando se señala lo referente a las estipulaciones del contrato social, para el caso de las asociaciones, entenderemos que se refiere a los estatutos.

Por lo que señalen los estatutos. En los casos de liquidación, como señaláramos anteriormente, lo primero que debe seguirse es lo que señalen los estatutos al respecto. Por lo que si los estatutos señalan el procedimiento para la liquidación y el nombramiento de los liquidadores, deberá seguirse el procedimiento señalado, ésto si no hubiese controversia alguna, pues si la hubiese, deberá ser resuelta por los Tribunales de Justicia ordinarios y serán ellos los que determinen el procedimiento para la liquidación y el nombramiento de los liquidadores.

Nombramiento realizado por los asociados. Consideramos que sólo cabe esta posibilidad si los estatutos lo señalan, por lo que no profundizaremos en este tema, pues si hubiese controversia alguna, deberá ser resuelta por los Tribunales de Justicia ordinarios y serán ellos los que determinen el procedimiento para la liquidación y el nombramiento de los liquidadores.

Nombramiento realizado por los Tribunales de Justicia. Si los estatutos no señalan la manera de realizar la liquidación y el nombramiento de los liquidadores o si hubiese alguna controversia a lo interno de una asociación y el Juez ordenara la disolución y liquidación de la asociación, le corresponderá a dicho Juez el nombramiento del o los liquidadores.

2. Destino de los Bienes

Uno de los requisitos que exige el Ministerio de Gobierno y Justicia para la aprobación de los estatutos, y que es requisito para la autorización de la personería jurídica es que se establezca el destino de los bienes en caso de liquidación.

Consideramos que el destino de los bienes en caso de liquidación por regla general es el que establezcan los estatutos; y si no estuviera estipulado, el Código Civil en el artículo 72 señala "... Si nada se hubiere establecido previamente, se aplicarán esos bienes a la realización de fines análogos, en interés de la región o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas".

Si los estatutos no establecen nada al respecto, se aplicarán esos bienes a la realización de fines análogos, en interés de la región o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas, y nunca podrán ser repartidos entre los asociados, tal como señala el Procurador de la Administración en respuesta a consulta realizada por el Ministro de Gobierno y Justicia el 13 de agosto de 1993, en referencia al artículo 45 de los estatutos de la Asociación Bancaria de Panamá, que señalan que "En caso de disolución de la Asociación, sus bienes sobrantes si los hubiera, serán repartidos a pro rata entre los miembros que pueden en el momento de disolverse la Institución". El Agente del Ministerio Público señaló mediante Nota-C No. 193 de 22 de septiembre de 1993 que:

"Toda Asociación al fenecer o disolverse por cualquier circunstancia, no debería tener sobrante, pues éstos se traducen o se entienden que son razón de la plusvalía de bienes muebles o inmuebles que surjan a lo largo de su constitución, siendo así, no debería repartirse tales sobrantes toda vez que esa acción representaría una forma o fin de lucro que no es permitido a las Asociaciones".

Lo que nos dice el prominente Agente del Ministerio Público es que aunque los estatutos señalen la posibilidad de repartir el sobrante de los bienes entre los asociados, esta posibilidad sería ilegal, pues se estaría lucrando con esta actitud, y, por tanto, ese artículo del estatuto sería ilegal.

3. La Disolución

La figura de la disolución "tiene un carácter accidental; entendiéndose que la permanencia estable de una asociación, es una de las características

sobresalientes de esta entidad". Lo general es que las asociaciones sin fines de lucro tengan carácter indefinido, pero siempre queda la posibilidad de que la misma se dé, por lo que consideramos se debe tratar en el presente trabajo.

Concepto. La prestigiosa Enciclopedia Jurídica Omeba define la disolución como "el fin de la existencia de las personas jurídicas". La disolución involucra la desaparición, el cese de vida de una persona jurídica, es decir, se pone fin a su existencia. Nuestro ordenamiento jurídico no define la disolución, ni la contempla de manera clara, sólo se limita a señalar el destino de los bienes si se da esta figura.

El artículo 72 del Código Civil señala a este respecto lo siguiente:

"Artículo 72: Si por haber expirado el plazo durante el cual funcionaba legalmente, o por haber realizado el fin para el cual se constituyeron, o por ser ya imposible aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían, dejasen de funcionar las corporaciones, asociaciones y fundaciones, se dará a sus bienes la aplicación que las leyes, o los estatutos, o las cláusulas fundamentales les hubiesen en esta previsión asignado. Si nada se hubiere establecido previamente, se aplicarán esos bienes a la realización de fines análogos, en interés de la región o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas".

Tal como se desprende del artículo antes mencionado, podemos señalar que son varias las causas de disolución de una persona jurídica, por lo que pasaremos a analizarlas. Pero antes de ello, debemos señalar que en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a las sociedades anónimas, se ha señalado que:

"Una vez disuelta una sociedad entra en la etapa de liquidación y, por consiguiente, sus accionistas carecen de facultad para reunirse.

En nuestra opinión, esta misma situación se aplica a las asociaciones en general, lo que trae como consecuencia que una vez iniciada la liquidación, la asociación queda en manos de los liquidadores y, por consiguiente, los miembros de la asociación no podrán reunirse más.

Ahora pasamos a analizar las causas de disolución de acuerdo a lo que señala el artículo 72 de nuestro Código Civil.

Causas de Disolución. Son varias las causas de disolución de una asociación, fundación o corporación y las podemos dividir en:

a. Por disposición estatutaria. Como señalamos anteriormente, el Ministerio de Gobierno y Justicia exige para la autorización de la personería jurídica que en los estatutos se contemple claramente todo lo concerniente a la disolución y liquidación de la asociación, fundación o corporación, según sea el caso, por lo que se debe dar cumplimiento a lo que señalen los estatutos en este sentido. El eminente tratadista Luis PUIG FERRIOL señala que "la norma creadora de una persona jurídica puede señalar el plazo de duración de la misma, y transcurrido el plazo, la persona jurídica se extingue en virtud de esta previsión estatutaria".

Es necesario señalar que el Ministerio de Gobierno y Justicia rechaza cualquier personería jurídica que no contemple en sus estatutos las causas de disolución y el destino de sus bienes en este caso, por lo que en caso de disolución, primeramente hay que remitirse a los estatutos.

Dentro de esta posibilidad incluimos la de que se haya vencido el plazo para el cual fue constituida la asociación, pues los estatutos pueden contemplar esta posibilidad.

b. Por haber realizado el fin social. El artículo 72 del Código Civil al mencionar esta causa de disolución, se refiere a que la sociedad se hubiese constituido para un fin u objetivo específico, que al haberse cumplido con éste, no existe causa o razón que justifique su continuidad o existencia de la asociación, por lo que debe decretarse la disolución.

e. Por ser imposible aplicar a los fines la actividad y los medios de que disponían. El artículo 72 del Código Civil, al mencionar esta causa de disolución, se refiere a que la sociedad se hubiese constituido para ciertos fines u objetivos, y que si los mismos, por cualquier causa no pueden ser cumplidos, deja de existir la causa o razón que justifique la continuidad o existencia de la asociación, por lo que debe también decretarse la disolución.

f. Por acuerdo de sus miembros. Esta posibilidad no está contemplada en el artículo 72 del Código Civil, pero consideramos que puede darse la posibilidad de que todos los miembros de la asociación, de común acuerdo, decidan la disolución de la asociación, siempre que cumplan con lo establecido en los estatutos. La razón principal para que se dé nacimiento a una asociación es que exista el *animus associandi*, si deja de existir el mismo, se puede pedir la disolución de la asociación.

e. Porque lo ordena la autoridad judicial. Nuestro ordenamiento jurídico no contempla esta posibilidad, pero consideramos que de haber una controversia judicial y si debe procederse con la disolución, o si prestan los méritos suficientes, el Organo Judicial puede ordenar la disolución.

f. Por fusión. Entendemos por fusión cuando los miembros de dos o más asociaciones deciden unirse para formar una sola asociación, ésta última sería una persona jurídica nueva, distinta de las personas jurídicas que la originaron. Podríamos decir que esta es una causa de disolución por acuerdo de los asociados, pues es en virtud del acuerdo de ellos que se decide disolver la asociación y dar nacimiento a una nueva.

E) Régimen Jurídico de las Fundaciones Sin Fines Lucro de Interés Privado

Debemos señalar que, bajo la Ley Panameña hay dos alternativas para organizar una Asociación sin fines de lucro, la primera la ya conocida, esto es, la asociación sin fines de lucro (de interés público) bajo el Código Civil.

Por otro lado, la Ley número 25 del 14 de junio de 1995, "Por la cual se regulan las Fundaciones de interés privado", es una innovación en nuestro sistema legal influenciado por la Ley de Fideicomiso panameña, las sociedades anónimas y la Ley de Fundaciones Familiares de Liechtenstein. Los aspectos más importantes de esta Ley son los siguientes:

1. Constitución

Una Fundación de interés privado puede ser constituida por una o más personas naturales o jurídicas, con el nombre que a bien tengan. El capital de la Fundación debe ser exclusivamente destinado a los fines contenidos en su pacto social. Dicho capital puede ser aumentado por el fundador o cualquier otra persona.

La constitución de la Fundación puede obtenerse mediante documento privado firmado por el fundador, cuya firma debe ser autenticada ante Notario Público, si la Fundación va a ser constituida para funcionar *mortis causa*, o sea a la muerte del fundador y la misma debe ser inscrita en el Registro Público.

El acta de constitucional de la Fundación debe contener:

_ Nombre de la Fundación, que no debe ser idéntico o similar al de ningún otra fundación existente en Panamá. La palabra Fundación debe ser incluida en el nombre.

_ El capital de la Fundación no debe ser menor de US\$ 10,000.00, tal cual se le exige a las sociedades anónimas.

_ Nombres y direcciones de los miembros del Consejo fundacional o Junta Directiva, de la cual el fundador puede ser parte.

_ Nombre y domicilio del Agente Residente de la Fundación (abogado o firma de abogados) el que debe autorizar el pacto social antes de su registro en el Registro Público.

_ Domicilio de la fundación.

_ El procedimiento para designar a los beneficiarios de la Fundación y el fundador debe ser incluida.

_ Fines de la Fundación. La Ley no establece restricciones o limitaciones.

_ El derecho a modificar el pacto cuando se estime conveniente.

_ Duración de la Fundación.

_ Procedimiento de liquidación si se llega a la disolución.

_ Cualquier otra cláusula legal que el fundador estime conveniente.

2. Características de las Fundaciones Sin Fines de Lucro de Interés Privado

Fue creada mediante Ley 25 de 12 de junio de 1995, por lo que es relativamente nueva en nuestra legislación y no guarda relación alguna con las asociaciones sin fines de lucro, las cuales pueden ser de interés público o privado, también conocidas como ONG's que hemos analizado con anterioridad. La misma surge por el interés de competir con las fundaciones familiares y mixtas europeas, o fundaciones familiares de Liechtenstein. En nuestro concepto no son más que una sociedad anónima con los beneficios que establece la Ley de Fideicomisos. A diferencia de asociaciones sin fines de lucro que buscan fines específicos (v.g., altruista, sociales, gremiales) antepuestos a los de los socios, las fundaciones de interés privado buscan fines sólo en beneficio de sus beneficiarios especificados en el acta fundacional, los cuales pueden ser los mismos fundadores inclusive. La misma "no podrá perseguir fines de lucro", pero podrá llevar a cabo actividades mercantiles de manera no habitual, o ejercer los derechos provenientes de los títulos representativos de sociedades mercantiles y que formen parte de su patrimonio fundacional.

Los características principales de una fundación sin fines de lucro de interés privado son: la independencia corporal a la de sus miembros y publicidad.

Son personas independientes a la de su fundador. Tienen un patrimonio autónomo, desligado del patrimonio del o los individuos que la fundaron. Se revisten de una existencia concreta y poseen una individualidad determinada mediante el nombre, domicilio y registro, que la distingue de cualquier otra.

Principio de publicidad. Para su existencia no se requiere del reconocimiento del Estado, solo se requiere que se inscriba en el Registro Público, tal como se hace para las sociedades anónimas. Lo anterior es condición necesaria para que las mismas puedan considerarse sujetos capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones.

Índice de Panamá

II Índice del documento II



Página Principal

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA

Panamá



III. Régimen Tributario

Las asociaciones sin fines de lucro tienen, en principio, la obligación de tributar, pues nuestro Código Fiscal considera como contribuyente a toda persona natural o jurídica, sin distinción. Esto lo podemos colegir del artículo 694 del Código antes mencionado, que dice así:

"Artículo 694. Es objeto de este impuesto la renta gravable que se produzca, de cualquier fuente, dentro del territorio de la República de Panamá sea cual fuere el lugar donde se perciba.

Contribuyente, tal como se usa el término en este Título, es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que percibe la renta gravable objeto del impuesto...".

De lo antes expuesto entendemos que las asociaciones sin fines lucrativos son consideradas contribuyentes. Sin embargo la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro no les exigía a éstas la presentación de Declaraciones Juradas de Renta.

No obstante la actitud fáctica anterior avalada por las autoridades, ésta constituye una pugna con lo establecido en resoluciones y decretos vigentes; pues ya desde 1977, mediante Resolución No. 201-05 del 17 de enero de 1977 de la Dirección General de Ingresos, se señalaba lo siguiente:

"El Director de la Dirección General de Ingresos considerando que en virtud del artículo 7 de la Ley 76 del 22 de diciembre de 1976, se crea el Registro Único del Contribuyente bajo la administración de la Dirección General de Ingresos.

Que a los efectos que los contribuyentes cumplan con las disposiciones contenidas en la excerta legal antes mencionada.

RESUELVE:

1. Los contribuyentes deberán presentar a la sección de Registro Único del Contribuyente en Panamá y a las Secciones de Reconocimiento de las administraciones Regionales de Ingreso de Colón y el interior, a partir de la fecha y hasta el 31 de marzo de 1997, su declaración de constancia de inscripción en el Registro Único del Contribuyente.
2. Entiéndase por contribuyente, las personas naturales y jurídicas, comunidades, sociedades, asociaciones, agrupaciones o entes de cualquiera especie con o sin personalidad jurídica que cause o deba retener impuesto en razón de las actividades que desarrolla".

De la Resolución antes mencionada se desprende claramente la obligación de las personas jurídicas, sin distinción -esto incluye a las asociaciones sin fines de lucro- de ser consideradas contribuyentes.

Posteriormente, se expidió el Decreto Ejecutivo No. 220 del 25 de noviembre de 1992, "Por el cual se dictan medidas de control y fiscalización tributaria", el cual nos dice en lo que interesa:

"Artículo 3o: Todas las personas naturales y jurídicas que deban presentar declaraciones juradas del Impuesto sobre la Renta, entregarán a la Dirección General de Ingresos, anualmente, un informe detallado de los pagos efectuados durante el año inmediatamente anterior en concepto de:

- A. Remuneración de servicios profesionales, técnicos y cualesquiera otros no laborales.
- B. Arrendamiento de bienes inmuebles.
- C. Contratos y subcontratos de obra.

D. Comisiones, salvo las que cobren las instituciones financieras.

E. Corretajes.

F. Gastos de representación.

Artículo 4o: También están obligadas a entregar el informe a que se refiere el artículo anterior, las asociaciones civiles, las fundaciones, las organizaciones sociales de trabajadores y empleadores, las cooperativas, las asociaciones de ahorro y préstamo y demás entidades que, por no tener fines de lucro, no son contribuyentes del Impuesto sobre la Renta..." (El subrayado es nuestro).

Esto obliga a todas la asociaciones u organizaciones sin fines de lucro a presentar el informe de declaración de renta sin distinción alguna.

Mediante Resolución No. 201-136 de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro de la República de Panamá, con fecha 3 de abril de 1991, se fijó un criterio con respecto a las obligaciones fiscales de entidades educativas, religiosas y benéficas.

Con la expedición de dicha resolución, básicamente, se buscó poner fin de una vez por todas a la discusión sobre si, tal como lo plantean la resolución y el decreto a que hicimos referencia anteriormente, las asociaciones sin fines de lucro, por ser consideradas contribuyentes, deben declarar; o, si por el contrario, y atendiendo a su propia condición de estar exentas del pago del impuesto sobre la renta, se les releva de cumplir con la declaración en cuestión.

En este sentido, se vino a establecer que las entidades educativas, religiosas y benéficas, están en la obligación de presentar declaraciones juradas de renta por razón de aquellos ingresos o rentas que no provengan de donaciones o legados o que no se obtengan por razón directa del culto o de la beneficencia. Por lo tanto, se ordenó que se revocaran todas la resoluciones que propiciaron que estas entidades no presentaran las respectivas declaraciones.

Para mejor comprensión, y con el propósito de analizar en su justa dimensión la decisión de la autoridad, manifestada por medio de la Resolución No. 201-136, antes mencionada, nos permitimos citar normas de la legislación fiscal panameña:

"Artículo 697: Se entiende por gastos o erogaciones deducibles, los gastos o erogaciones ocasionados en la producción de la renta y en la conservación de su fuente. ...

El Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, establecerá las normas reglamentarias para la aplicación de este artículo.

Parágrafo 1: Serán también deducibles los gastos o erogaciones siguientes:

"a. Las donaciones a instituciones educativas o de beneficencia del país sin fines lucrativos, siempre y cuando se trate de las instituciones previamente aprobadas para tal fin por el Ministerio de Educación, por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o por el Ministerio de Salud, según sea el caso; y las donaciones destinadas para el programa de Acción Cívica de la Guardia Nacional.

Cuando la donación sea en especie el monto de la deducción será el costo de adquisición según factura, si se trata de un bien nuevo o el valor según libros, o sea, el costo menos de la depreciación acumulada, si se trata de un bien usado".

"b. Las cuotas pagadas a entidades, asociaciones o gremios sin fines lucrativos del país;..."

Con la creación del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo, pasa a formar parte del nuevo Ministerio, con todo su personal, presupuesto y programas y proyectos, tal como señala el artículo 27 de la Ley 42 de 19 de noviembre de 1997 que crea este nuevo Ministerio, por lo que entendemos que ya no se requiere la

aprobación del Ministerio de Trabajo, sino del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, pero esto no ha sido modificado en el Código Fiscal.

Por su parte, el artículo 708 del mismo ordenamiento jurídico, reglamenta lo siguiente:

"Artículo 708: No causarán el impuesto:

c) Las rentas de las iglesias de cualquier culto o seminarios conciliares y sociedades religiosas o de beneficencia, cuando esas rentas se obtengan por razón directa del culto o de la beneficencia;

...

i) Los bienes que se reciban a título de herencia, legado o donación;..."

De la lectura de las anteriores normas transcritas, se infiere que la Resolución 201-136 pretende que las entidades a que ella hace referencia, estén conscientes de su obligación, de que aunque no sean gravadas con el impuesto sobre la renta, tienen que presentar la respectiva declaración. Ello obedece a que no todas las erogaciones o gastos son deducibles; y, además, porque con las declaraciones que haga una asociación sin fines de lucro, la autoridad podrá detectar a cualquier persona natural o jurídica que ha debido manifestar algún ingreso percibido de estas entidades, ya sea por servicios profesionales o por el pago de cualquier otro servicio. Lo que sucede es que como las asociaciones u organizaciones sin fines de lucro no presentaban declaración de renta, los pagos que éstas hacen a diferentes personas, naturales o jurídicas, por servicios prestados a ellas, no eran declarados por quienes recibían el pago.

Bajo la actual Administración, esto es, desde 1994 en adelante, se ha procedido a cancelar el beneficio de exonerar las donaciones recibidas a las asociaciones que no cumplan con su obligación de presentar el formulario especial de declaración jurada de renta.

A) Exoneraciones en materia tributaria de las Asociaciones sin fines de lucro

Por las particularidades de estas asociaciones, el Estado, a través de una serie de normas en materia fiscal, le concede ciertos beneficios para que les sea posible la exoneración de impuestos, en virtud de su finalidad no lucrativa y del servicio que brindan a la comunidad. "Tales exoneraciones se extienden a los impuestos tales como el de inmueble, el impuesto sobre la renta, el impuesto de timbre, el uso de papel sellado y el impuesto de donaciones y asignaciones hereditarias."

1. Exoneración Del Impuesto sobre la Renta.

Como ya hemos visto, las asociaciones sin fines lucrativos son consideradas *contribuyentes*, y siempre que causen o retengan algún impuesto, deberán presentar informe de declaración de renta, pero esto no quiere decir que deban pagar impuesto alguno. El artículo 708 del Código Fiscal señala en su literal d, lo siguiente:

"Artículo 708. No causarán el impuesto:

d) Las rentas de los asilos, hospicios, orfanatos, iglesias, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro reconocidas como tales, siempre que tales rentas se dediquen exclusivamente a la asistencia social, la beneficencia pública, la educación o el deporte..."

De lo anterior se infiere, que los ingresos de estos organismos que se dediquen a los fines antes expuestos, y sólo a éstos, no se les gravará con el impuesto sobre la renta. Como mencionamos anteriormente, esto tiene su justificación en el hecho del servicio que se está brindando a la sociedad, los cuales, en principio, corresponden al Estado, pero ya que por diferentes factores éste no lo hace, se llevan a cabo por asociaciones que cumplen una labor complementaria a la del Estado.

a. Trámite para la exoneración del impuesto sobre la renta:

Dentro de este renglón debemos señalar que las donaciones recibidas por las asociaciones sin fines de lucro no están gravadas con el impuesto sobre la renta, y los que hiciesen dicha donación a estas asociaciones sin fines de lucro, podrán deducir de su declaración de renta la mencionada donación. El trámite para recibir este beneficio, en ambos casos, es el siguiente:

1. Solicitud en papel sellado dirigido al Administrador Regional de Ingresos con:

- a. Poder del abogado y aceptación.
- b. Hechos o fundamentos que justifiquen la solicitud.

2. Adjuntar al Memorial:

- a. Copia de la Escritura Pública de Constitución.
- b. Certificado del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o del Ministerio de Educación, de acuerdo al caso, en el cual se reconoce a la Institución como educativa, religiosa o de bienestar social sin fines de lucro. (tal como mencionáramos anteriormente en cuanto al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, esta función es ahora del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia)
- c. Poder del abogado.
- d. Certificado del Registro público donde conste la existencia de la asociación.
- e. Acta de constitución de la sociedad y Estatutos.
- f. Formulario del registro único del contribuyente debidamente lleno y presentado.
- g. Planillas del seguro social, si tiene.
- h. Planes y programas de la asociación.
- i. Revistas, fotos, folletos, panfletos, recortes de periódicos, etc.

2. Exoneración del Impuesto de Bienes Inmuebles

Los bienes inmuebles destinados a la beneficencia pública, así como los destinados a la asistencia social sin fines de lucro, estarán exentos del impuesto de bienes inmuebles tal como lo señala el artículo 764, numeral 4 del Código Fiscal y que a la letra dice:

"Artículo 764. Se exceptúan de este impuesto los siguientes inmuebles:

4º Los destinados o que se destinen a la beneficencia pública o a la asistencia social, sin ningún fin de lucro;..."

Para conseguir la exoneración en mención se tiene que elevar memorial a la Dirección General de Ingresos, quien la otorga.

3. Exoneración del Impuesto sobre Asignaciones Hereditarias y Donaciones

La causa de este impuesto es la cuantía líquida de toda donación, ya sea de carácter revocable o irrevocable y el mismo se impone a partir del perfeccionamiento de la misma.

Estarán sujetos a este impuesto todas las donaciones cuyos bienes se encuentren situados en el territorio de la República de Panamá, aunque los mismos se hayan otorgado en el exterior.

El Código Fiscal señala en el artículo 819 los casos en que quedan exentos del pago del impuesto en mención. Además, en el numeral 2 del artículo 819 se

exime del pago de este impuesto a las personas jurídicas constituidas exclusivamente para la beneficencia, educación o asistencia social, de la siguiente forma:

"Artículo 819. No son objeto del impuesto de donación y por lo tanto están exentas de su pago:

2. Las donaciones para el fomento o creación de instituciones de asistencia social y establecimientos de educación constituidos o que se constituyan conforme a las leyes panameñas; y las que se hagan a instituciones o personas jurídicas constituidas exclusivamente para fines de beneficencia, educación o asistencia social;..."

Con esta exoneración se busca fomentar las donaciones a las instituciones que prestan servicios de asistencia social o educativos. Se considera que es importante fomentar este tipo de donaciones, pues las asociaciones u organizaciones que prestan estos servicios están colaborando con el Estado, ya que le aminoran el peso de su responsabilidad con los grupos necesitados que reciben la asistencia.

4. Exoneración del Impuesto de Timbre

El Impuesto de timbre consiste en el uso que requiere cierta documentación, recibos, etc., de estampillas y/o papel sellado o boletos timbres, tal como lo dispone el Código Fiscal en su artículo 946, que a la letra dice:

"Artículo 946. El Impuesto de Timbre se hará efectivo por medio de papel sellado y de estampillas, las cuales serán adheridas a los respectivos documentos. También se hará efectivo mediante boletos timbres".

Pero el mismo Código señala algunas excepciones a dicho Impuesto, exonerando su uso en ciertos casos; entre ellos, a las asociaciones sin fines lucrativos, a fin de hacerle menos onerosos los trámites que realicen ante las diferentes instituciones públicas.

El impuesto de Timbre lo dividiremos en dos para su mejor comprensión:

Exoneración del Papel Sellado. Los numerales 16 y 17 del artículo 961 del Código Fiscal señalan en qué casos se exonera a las asociaciones sin fines lucrativos del uso del papel sellado:

"Artículo 961. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior no se requerirá el uso del papel sellado en los casos siguientes:

16° Los Memoriales y solicitudes que los establecimientos de educación o de beneficencia y las personas naturales que gocen de amparo de pobreza, dirijan a los Tribunales de Justicia o a otras autoridades, y los recibos, contratos y las respectivas copias que otorguen los mencionados establecimientos.

17° Las peticiones de reconocimiento de personalidad jurídica y aprobación de los estatutos de las Cooperativas, Sindicatos, Juntas Comunales, Asentamientos Campesinos u otras organizaciones similares, Sociedades de Beneficencia y Asistencia Social, las solicitudes de reforma de estatutos de sociedades de igual naturaleza actualmente constituidas o que se constituyan, y la protocolización de dichos documentos y sus copias que expidan los notarios."

Exoneración de la Estampilla. En cuanto a este impuesto, el Código no señala la exoneración específica para las asociaciones sin fines lucrativos, sino que en el artículo 972 del Código Fiscal se señala genéricamente los casos en que se exceptúa el uso del impuesto de timbre llamado estampilla.

Exoneración del Boleto Timbre. Los Boletos timbres son el impuesto que grava las entradas a los espectáculos públicos, los cuales son confeccionados por el Organismo Ejecutivo y suministrados a los respectivos empresarios, previo pago del impuesto de acuerdo al valor del boleto.

Pero cuando los espectáculos son realizados por el Ministerio de Educación con carácter deportivo, o por establecimientos educativos, o los destinados a la asistencia social, se les exonera del pago del mencionado impuesto, previa autorización del Ministro del ramo.

Este beneficio se consagra en el artículo 983 del Código Fiscal:

"Artículo 983. No causarán este impuesto:

1º Las entradas a los espectáculos públicos de carácter deportivo organizados por el Ministerio de Educación.

2º Las entradas a los espectáculos públicos organizados por establecimientos de educación, siempre que hayan sido autorizados por el Ministro del Ramo; y,

3º Las entradas a los espectáculos públicos cuyo producto se destine a la asistencia social siempre que hayan sido autorizados por el Ministro del Ramo."

5. Franquicias aduaneras

La regla general del régimen aduanero es que toda importación de productos, materiales, etc. tiene que ser gravada con un impuesto de introducción conocido como impuesto de importación.

El Organismo Ejecutivo mediante el Decreto de Gabinete No. 86 del 31 de octubre de 1990, con el fin de incentivar la realización de eventos feriales que tengan fines benéficos y de asistencia social, le concede a toda persona jurídica, sin importar su carácter o fines, cuando sean patrocinadores o participen en eventos de esta naturaleza y que sean organizados por asociaciones civiles sin fines de lucro, una serie de franquicias aduaneras, para aquellas mercancías o productos que vayan a ser exhibidos en el evento ferial; el mismo beneficio lo tienen los catálogos, panfletos y folletos de promoción comercial que vayan a ser distribuidos en dicha feria y la exención de hasta la suma de US\$ 1,500.00 dólares en productos que vayan a ser obsequiados en el evento en cuestión.

El Estado, como expusimos anteriormente, busca propiciar el ambiente para la realización de estos eventos que tienen un carácter eminentemente benéfico y así facilitar a los organizadores la búsqueda de empresas que se interesen en patrocinar estas ferias.

6. Enajenación, a título de donación, de bienes inmuebles pertenecientes al Estado

De acuerdo con el artículo 26a del Código Fiscal, el Consejo de Gabinete, previo ciertos trámites legales, puede autorizar la enajenación, a título de donación, de bienes inmuebles del Estado en favor de fundaciones y asociaciones de interés público. En el mismo sentido se expresa el artículo 26 de dicha excerta legal, en lo que se refiere a bienes muebles. Para mayor claridad, procedemos a citar textualmente ambos artículos:

"Artículo 26.-Cuando cualquier dependencia del Gobierno estime que algunos de los bienes muebles que tenga en su poder no sean necesarios para el servicio oficial o cuando se encuentren deteriorados, pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio de Hacienda y Tesoro para que dicho Ministerio, cuando sea el caso, y por conducto del Organismo Ejecutivo autorice la venta de tales bienes de acuerdo con las formalidades legales.

Si la venta no pudiere efectuarse, el Organismo Ejecutivo podrá aprovechar tales bienes y aplicarlos a programas de beneficencia y asistencia social, o donarlos a instituciones oficiales y, si ello no fuera factible, ordenará su destrucción" (el subrayado es nuestro)

"Artículo 26a.-El Consejo de Gabinete está facultado, con sujeción al concepto favorable de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, para autorizar la enajenación, a título de donación, de bienes inmuebles del Estado a favor de fundaciones y asociaciones de interés

público reconocidas por el Organó Ejecutivo, que tengan por objeto la asistencia y beneficencia social".

B. Carácter deducible de las donaciones que se realizan a las Asociaciones sin fines de lucro

El artículo 697, parágrafo uno del Código Fiscal establece lo siguiente:

"Artículo 697. ...

Parágrafo Uno: Serán también deducibles los gastos o erogaciones siguientes:

a) Las donaciones a instituciones educativas o de beneficencia del país sin fines lucrativos, siempre y cuando se trate de las instituciones previamente aprobadas para tal fin por el Ministerio de Educación, por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o por el Ministerio de Salud, según sea el caso; y las donaciones destinadas para el programa de Acción Cívica de la Guardia Nacional.

Cuando la donación sea en especie el monto de la deducción será el costo de adquisición según factura, si se trata de un bien nuevo o el valor según libros, o sea, el costo menos de la depreciación acumulada, si se trata de un bien usado.

b) Las cuotas pagadas a entidades, asociaciones o gremios sin fines lucrativos del país;..."

En desarrollo del precitado artículo, el Ministerio de Hacienda y Tesoro tiene a disposición del interesado un listado de las asociaciones sin fines de lucro que, en virtud de un resuelto de dicho Ministerio, otorgan al donante el beneficio de deducir de su Declaración de Renta el monto de la donación efectuada a esta asociación.

Para las asociaciones sin fines de lucro en cuestión, este incentivo fiscal constituye un notable instrumento para la captación de fondos, puesto que personas naturales o jurídicas que deseen realizar donaciones, pueden hacerlo obteniendo un beneficio fiscal de dicha acción.

Nuestra legislación deja por fuera que las donaciones para el deporte sean también deducibles del impuesto sobre la renta.

Índice de Panamá

II Índice del documento **II**



Página Principal

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Panamá****IV. Controles que se Ejercen Sobre las Asociaciones Sin Fines Lucrativos**

El artículo 39 de nuestra Carta Magna, analizado en su oportunidad, establece claramente que el Estado interviene en la constitución de las asociaciones, otorgando el reconocimiento a la persona jurídica, siempre y cuando no sea contraria a la moral o al orden legal.

En la fiscalización por parte del Estado a las asociaciones (entiéndase fundaciones, ONG's, o asociaciones) civiles sin fines de lucro se limita al simple reconocimiento. El desenvolvimiento de la misma se rige en adelante por los estatutos aprobados por el Ejecutivo.

Se carece de mecanismos legales que orienten a los funcionarios del Estado respecto a patrones de control de las asociaciones sin fines de lucro que se encuentren destinados, así sea en forma general, a asegurar que estas personas jurídicas no se aparten de los fines y objetivos para los cuales fueron creadas y a la vez, puedan realizar, de mejor manera, su accionar con el apoyo del Estado.

En ese orden de ideas, no existe una institución gubernamental en particular que tenga como objetivo fundamental fiscalizar a las asociaciones sin fines de lucro o al menos, llevar un registro actualizado de las inscritas, de aquéllas que dentro de éstas se encuentran vigentes y su ulterior desarrollo. Mientras que el Ministerio de Gobierno y Justicia lleva un registro rudimentario e incompleto, ya que no todas las que allí reciben su personería llegan a inscribirse efectivamente en el Registro Público; en el Registro cuentan con un índice bastante completo de las que allí se inscriben, puesto que tienen una base de datos computarizada, pero lo único que hacen con dicha información es remitirla ocasionalmente a otras instituciones como el Ministerio de Gobierno y Justicia y el COPRAM (MIPPE).

Por otro lado, tenemos el control fiscal, el cual consiste en la obligación que tienen de presentar un informe de declaración de renta, que solicita la Dirección General de Ingresos con el fin exclusivo de auxiliarse, por no contar con suficiente información para la debida fiscalización de los contribuyentes, pero también se puede dar el caso de que el Ministerio de Hacienda y Tesoro de oficio audite a una asociación sin fines lucrativos.

En consulta formulada el 28 de diciembre de 1992 al Señor Procurador de la Administración, que mencionáramos anteriormente, en virtud de lo dispuesto en el numeral cuatro del artículo 348 del Código Judicial, se planteaba la noción de si el Ministerio de Gobierno y Justicia podía o no intervenir en una asociación con personería jurídica como lo es el Club Canino de Panamá.

El prominente Agente del Ministerio Público manifestó a través de la Nota-C No. 7 de 18 de enero de 1993, al respecto, lo siguiente:

"Por su parte, los artículos 64 al 69 del Código Civil contemplan los requisitos y condiciones para la existencia de las Asociaciones; disposiciones éstas de las cuales se desprende el carácter público o privado que tienen las mismas. En este sentido se deduce que el Club Canino de Panamá constituye una asociación de interés privado sin fines de lucro, por lo que se encuentra sometido a la voluntad de los asociados. Su nacimiento a la vida jurídica se da en virtud de la aprobación del Estatuto, por parte del Poder Ejecutivo, vía Ministerio de Gobierno y Justicia.

En consecuencia, el Estatuto ha de erigirse como el Instrumento Legal Interno que ha de regir el desenvolvimiento y organización de la respectiva asociación."

Lo contrario ocurre con las fundaciones creadas o reconocidas por Ley Especial. En éstas existen plenas facultades de fiscalización del órgano estatal en virtud de la propia Ley que las crea. Generalmente se ejercen controles sobre el patrimonio, mediante áuditos de la Contraloría General de la República y pasan a formar parte del organigrama del gobierno central, de un gobierno municipal o de entidades autónomas, con todas las consecuencias legales y estructura de subordinación jerárquica que ello puede acarrear. Nos referimos a fundaciones creadas por el Estado a fin de manejar fondos específicos o para conseguir

fondos para una institución pública, y como ejemplo tenemos el Hospital Santo Tomás, adscrito al Ministerio de Salud. Es por esta razón que tiene fiscalización de la Contraloría General de la República

[Indice de Panamá](#)

 [Indice del documento](#) 



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Panamá****V. Análisis crítico**

La falta de legislación y la poca coherencia dentro de la existente son los problemas fundamentales que podemos percibir dentro del ordenamiento vigente que afecta las asociaciones sin fines lucrativos. Así tenemos que no existe consenso en materia terminológica, lo cual afecta todo intento de sistematizar la información existente. Mientras la Constitución sólo habla de compañías, asociaciones y fundaciones, el Código Civil enumera seis tipos de personas jurídicas y leyes o resueltos especiales como el que crea la COPRAM traen a colación nuevos términos (v.g., organizaciones no gubernamentales o instituciones de asistencia social), resultando todo ello en un caos que afecta grandemente el normal desarrollo de estas organizaciones.

En la actualidad, en términos generales, no captamos quejas fundamentales en cuanto a la relación del Estado con las asociaciones sin fines lucrativos, puesto que existe una especie de *laissez-faire*, en el que éstas florecen y actúan casi al margen de toda intervención estatal. Esto puede parecer un ambiente ideal en estos momentos, puesto que no hay una fiscalización excesiva ni una burocracia engorrosa y conservadora que limite o impida el actuar de las asociaciones sin fines lucrativos, pero, a largo plazo, nos parece una situación peligrosa. Aseguramos lo anterior, porque una legislación incoherente, anticuada y ambigua -como la que hoy por hoy existe en Panamá- brinda en bandeja de plata los elementos mínimos necesarios para que cualquier gobierno, con un interés en restringir la actividad de estas organizaciones, pueda utilizar esas circunstancias para la realización de sus objetivos.

Si bien se ha suscitado en los últimos años una notable proliferación de asociaciones sin fines de lucro y esto ha traído como resultado una mayor participación estatal en comparación con años anteriores, especialmente a través de organismos como COPRAM y el FES, lo cierto es que estos desarrollos positivos no se han materializado en reformas legales que contribuyan a una más adecuada base jurídica y a un mejor funcionamiento en términos de rendimiento y eficacia.

Sobre el particular, necesario resulta acotar que existe cierta reticencia por parte de las mismas organizaciones a aceptar la aprobación de leyes que regulen específicamente sus actividades, puesto que temen que ello resulte en una injerencia excesiva y negativa por parte del Estado. Preocupación ésta que no es del todo descabellada, pues ya hemos visto que la única legislación que específicamente buscó regular el derecho de asociación, lo que realmente intentó hacer fue maniar a estas asociaciones ciudadanas dada una específica coyuntura política.

En cuanto a la proliferación de asociaciones sin fines de lucro, ya anotada en ocasiones anteriores, existen varias explicaciones sobre las razones que llevaron a ésta.

Por un lado, en documentos oficiales, como el folleto explicativo de las labores de COPRAM, se sostiene que el gran número de funcionarios públicos que quedaron desempleados con el cambio de gobierno en 1989 se han agrupado y creado un sinnúmero de nuevas organizaciones.

Por otro lado, resulta obvio que se vive, a nivel internacional y regional, un auge en la actividad de este tipo de organizaciones. Situación ésta que se ha reflejado en Panamá, puesto que la existencia de fondos disponibles motiva e impulsa al surgimiento de las asociaciones sin fines de lucro, las cuales de otra manera no tendrían mayores posibilidades de realizar sus objetivos o tan siquiera subsistir como tales.

Finalmente, la relativa apertura democrática que experimenta el país, desde la caída del régimen militar, ha creado también las condiciones básicas para el accionar y florecimiento de las asociaciones sin fines de lucro. Día a día, el ciudadano común y corriente siente más y más la necesidad de organizarse para resolver los problemas de la comunidad. Problemas que, con anterioridad, se

resolvían exclusivamente por el Estado, pero que con las transformaciones actuales resulta iluso esperar que éste se ocupe a cabalidad de acometer la atención de dichas situaciones de necesidad y crisis.

No obstante lo anterior, no debe creerse que ello significa que se ha abandonado por completo en nuestro país la concepción de un Estado paternalista y clientelista. Dicho esquema de pensamiento está todavía vigente en las mentes y en la práctica de muchos funcionarios públicos y de la ciudadanía en general. Este aspecto cultural y político incide mucho en el devenir práctico de las asociaciones sin fines lucrativos, y su superación debe ser contemplada, con miras a lograr una mayor efectividad de su labor y romper con el carácter cerrado y hasta paternalista que, no pocas veces, impregna el pensar y actuar de quienes dirigen las asociaciones sin fines lucrativos y de quienes reciben los efectos de su labor.

Indice de Panamá

 Indice del documento 



Página Principal

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Panamá****VI. Propuestas para la Reforma**

Un grupo de organizaciones panameñas, bajo la coordinación del Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) y con el apoyo de la Fundación Arias, ha elaborado un proyecto de ley mediante el cual se propone un marco jurídico para las asociaciones de derechos humanos y desarrollo social integral. Con esta propuesta se pretende crear un régimen especial para las asociaciones mencionadas a las que se califica como de interés público.

Se propone un proceso constitución y reconocimiento ágil y rápido, similar al establecido en la Ley de Fundaciones de Interés Privado. Además se les concede incentivos tributarios y se establece que las asociaciones, a las cuales se dirige la ley, deben conformar un Consejo Nacional de Asociaciones cuya finalidad sea la elaboración y gestión de políticas comunes. Este Consejo, además, podrá constituir comisiones de ética para que realicen evaluaciones de las asociaciones o personas vinculadas a dichas asociaciones, cuya conducta contravenga de forma notoria los fines para los cuales fue creada la asociación.

Esta propuesta no ha sido presentada a la Asamblea Legislativa y se encuentra actualmente en proceso de elaboración y discusión.

Índice de Panamá

II Índice del documento II



Página Principal

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Panamá****Bibliografía****LIBROS**

ARROYO, Dulio. Curso de derecho civil, de los contratos Civiles en particular, v. III.

BELL, Abraham. Cooperativismo y desarrollo: Implicación económica-administrativa, 1973

BONFANTE, Pedro. instituciones de derecho romano, Edit. Reus, S.A., 1979.

COPRAM, Guía para la coordinación con las organizaciones no gubernamentales, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, Octubre de 1992.

CHACON, Samuel. Las asociaciones civiles en Panamá, Trabajo de graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1983.

DIFERNAN, Bonifacio. Curso de derecho civil panameño, Edit. La Antigua, Panamá, 1979, t. I, v. 22.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A. Editora, 1986, Buenos Aires.

ESTIVILL, Luis Alberto. Evolución y estado actual de la legislación civil de la República Argentina, Víctor P. de Zavalia, editor, Buenos Aires, 1974, 149 pp.

FABREGA, Jorge. Ensayos sobre historia constitucional de Panamá, Editora jurídica panameña, 1986.

GOYTIA, Víctor. Las constituciones de Panamá, Litografía e Imprenta LIL, S.A., Segunda Edición, 1987. Costa Rica.

HERRERA, Alexis. La disolución y liquidación de sociedades anónimas, Trabajo de Graduación para Optar por el Título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1966.

JARAMILLO CENTENO, Ismael Enrique. Introducción al estudio de los Derecho Humanos en el Ordenamiento Jurídico, Tesis de grado para optar por el título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1986.

LOPEZ, Luis. Trabajo de graduación e informes, procedimientos y técnicas para su elaboración, Impresora Barrios, 3ra. Edición, 1983.

MAZEAUD, Henri. Lecciones de derecho civil, Ediciones jurídicas Europa-América, Parte primera, v. II, 1959.

NORIEGA, José A. "Contrato asociativo y contrato plurilateral, Anuario de la Facultad de Derecho, No.4, 1959-1960.

PAEZ, Juan L. Tratado teórico práctico de las asociaciones, 3a. ed., Edit. Buenos Aires, 1964.

PUIG BRUTAU, José. Fundamentos de derecho civil, Editorial Bosch, Barcelona, t. I, v. I, Segunda parte, 1979.

PUIG PEÑA, Federico. Compendio de derecho civil español, Ediciones Pirámide, S.A., Madrid, 1976.

QUINTERO, César. Tratado de derecho constitucional, Edit. Antonio Lehman, Panamá, 1967, t. I.

QUINTERO, César. Evolución constitucional de Panamá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1988.

RUBINSTEIN, Santiago. Diccionario de derecho del trabajo y de la seguridad social, Ediciones depalma, Buenos Aires, 1983.

RUIZ, Ricardo. Lecciones de Derecho Civil, Parte general, Ediciones I.C.A.I., Madrid, 1977.

SANCHEZ GOYANES, Enrique. Constitución española comentada, 11a. ed., Editora Paraninfo, S.A. Madrid, 1983, 185 pp.

LEGISLACION

Constituciones de la República de Panamá (1972, 1946, 1941, 1904), Edición y compilación de Ramón E. Fábrega y Mario Boyd Galindo , 1981.

Constitución Política de la República de Panamá, reformada por los Actos reformativos de 1978 y por el Acto constitucional de 1983, Editorial Universitaria, Panamá, 1984 (Bernal y Jaramillo).

Código Civil de la República de Panamá.

Código Fiscal de la República de Panamá, con notas, concordancias y leyes, decretos-leyes y decretos de gabinete que lo reforman o adicionan; edición preparada y revisada por el Lcdo. Ramón E. Fábrega F., 1991.

Ley No.24 del 21 de junio de 1980, por la cual se crea el Instituto panameño Cooperativas.

Ley No. 38 del 22 de octubre de 1980, por la cual se crea el Régimen Legal de las Asociaciones Cooperativas.

Ley No. 4 del 5 de febrero de 1991, por la cual el Estado asume el pago de los servicios de luz y agua de instituciones de asistencia social no lucrativas y se dictan otras disposiciones.

Ley N° 33 del 8 de noviembre de 1984, por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones.

Decreto de Gabinete No.109 del 7 de mayo de 1970, sobre organización y atribuciones de la Dirección General de Ingresos.

Decreto de Gabinete No.401 del 29 de diciembre de 1970, por el cual se constituyen los Comités de Salud de las comunidades, se define sus objetivos y se coordina e integra su labor con las del Ministerio de Salud.

Decreto No. 31 del 6 de noviembre de 1981, por el cual se reglamenta la Ley 38 del 22 de octubre de 1980, sobre el Régimen Legal de las Asociaciones Cooperativas.

Decreto No. 26 del 28 de marzo de 1988, por el cual se reglamenta el Título II del Código Civil y se adoptan otras disposiciones.

Decreto No. 28 del 29 de marzo de 1988, por el cual se establece una excepción.

Decreto Ley No.7 del 7 de octubre de 1989, por el cual se regula el Derecho de asociación en general.

Decreto de Gabinete No. 30 del 7 de febrero de 1990, por el cual se deroga el Decreto Ley No.7 del 7 de octubre de 1989.

Decreto No. 67 del 12 de febrero de 1990, por el cual se derogan los Decretos No. 26 del 28 de marzo de 1988, Decreto No. 28 del 29 de marzo de 1988 y el Decreto No. 71 del 21 de octubre de 1988, Por los cuales se regula el Derecho de asociación en general.

Decreto Ejecutivo No.146 del 30 de mayo de 1990, por el cual se establece el Programa de Acción Social (PAS), se crea el Fondo de Emergencia Social (FES) y

se define su estructura.

Decreto de Gabinete No.86 del 31 de octubre de 1990, por el cual se concede franquicias para la realización de eventos feriales con fines de beneficencia y asistencia social.

Decreto Ejecutivo No.220 del 25 de noviembre de 1992, por el cual se dictan medidas de control y fiscalización tributaria.

Resolución No. 131 del Ministerio de Gobierno y Justicia, del 29 de septiembre de 1988, por la cual se prorroga por el término de seis (6) meses adicionales, el plazo para que las asociaciones ajusten sus instrumentos de creación a las disposiciones del Decreto No.26 del 28 de marzo de 1988.

Decreto No. 3 del 20 de enero de 1989, por el cual se adopta el Estatuto de las Asociaciones de Padres de Familia de las Escuelas Primarias Oficiales de la República.

Resolución No. 201-136 de la Dirección General de Ingreso del 3 de abril de 1991, por la cual se fija criterio en relación con las obligaciones fiscales de las entidades educativas, religiosas y benéficas.

Resolución No. 201-2793 de la Dirección General de Ingreso del 17 de diciembre de 1992, por la cual se adopta el formulario que se utilizará para informar a la Dirección General de Ingresos el monto de los pagos a que se refiere el Decreto Ejecutivo No.220 del 25 de noviembre de 1992.

ENTREVISTAS

Entrevista realizada con la Ing. Edith de Kowalczyk, Directora del COPRAM (MIPPE), junio de 1993.

Entrevista realizada con la Lcda. María Enriqueta de Sánchez, Panamá, Sub-Directora del Departamento de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, 9 de julio de 1993.

Entrevista realizada con el Lcdo Fernando Sucre, Director del Departamento de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno y Justicia, junio de 1993.

Entrevista realizada con el Lcdo. Rogelio De Ycaza, Director Ejecutivo del FUNDES, 12 de julio de 1993.

Entrevista realizada con el Lcdo. Ignacio Nelson, Encargado del Programa de Micro y Pequeña Empresa del Fondo de Emergencia Social (FES), 12 de julio de 1993.

Entrevista con la Lcda. Olga Paz, Sub-Directora y trabajadora social de la Fundación Pro Impedidos, de 1993.

JURISPRUDENCIA

ARROYO, Dulio. Cinco años de Jurisprudencia de las Salas Primera (de lo civil) y Tercera (de lo contencioso-administrativo) de la Corte Suprema de Justicia de Panamá: 1981-1985, Litografía e Imprenta LIL, S.A., San José, Costa Rica, 1988.

CONSULTAS AL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Respuesta del Procurador de la Administración a consulta formulada por el Ministro de Gobierno y Justicia, Nota-C No. 7, 18 de enero de 1993.

Respuesta del Procurador de la Administración a consulta formulada por el Ministro de Gobierno y Justicia, Nota-C No. 193, 22 de septiembre de 1993.

Índice de Panamá

II Índice del documento II



[Página Principal](#)