

CONSULTA N° 101

20 de junio de 1995.

Lic. Gilberto Sosa
Gerente General, a.i.
Instituto Panameño de Turismo
E. S. D.

Señor Gerente:

Damos respuesta a su atenta nota No. 112-138-95, fechada el 7 del mes corriente, en que solicita nuestro parecer sobre la solicitud del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), "a fin de que se exonere a 140 Cooperativistas del pago de la tasa de boleto aéreo, para viajar a la Ciudad de Colombia(sic), al evento denominado "Encuentro de los Consejos de Administración de las Cooperativas Afiliadas a FEDPA,R.L."

Explica usted que, el IPAT ha decidido negar la solicitud en referencia en base a lo establecido en el Decreto de Gabinete No.211 de 30 de septiembre de 1971, cuyo artículo segundo establece quienes están exentos de dicha tasa y no incluye a miembros de cooperativas; en tanto que el IPACOOOP expresa que se les debe reconocer la exoneración impetrada, puesto que dicho viaje redunda en beneficio del "funcionamiento de las cooperativas", a que se refiere el artículo 76, acápite a), de la Ley No. 38 de 1980, "Por la cual se crea el Régimen Legal de las Asociaciones Cooperativas".

En tal virtud, puntualizamos, en primer lugar, que la intervención de la Procuraduría de la Administración en el caso subjuídice se da no tanto como Consejero Jurídico de los funcionarios administrativos (Art. 217, num 5, Constitución Nacional), sino como dirimente de las controversias que se susciten entre dos o más entidades estatales, respecto de la interpretación de textos legales (art. 348, num 5, Código Judicial).

Al respecto, consideramos que si bien es cierto en el Decreto de Gabinete No. 211 de 30 de septiembre de 1971, "Por el cual se establece una tasa de turismo sobre los boletos, pasajes u órdenes de pasajes para viajar al exterior", no se contemplan los viajes de los dignatarios de las cooperativas a Seminarios de Capacitación, como supuesto de excepción al pago de dicha tasa, la cual forma parte integrante del patrimonio del IPAT; así como tampoco se les excluye del pago de la "Tasa por Servicios al Pasajero Internacional", a que se refieren los artículos 24 y 25 de la Resolución No. 62 de 26 de enero de 1978, modificados por la Resolución No. 63-JD, de 23 de agosto de 1984 y por la Resolución

No. 149-JD de 22 de marzo de 1988, dictadas todas por la Junta Directiva de Aeronáutica Civil. Ello obedece al hecho de que no fué sino hasta la promulgación de las Leyes Nos. 24 y 38 de 1980, por las cuales se crea el IPACOOOP y se establece el Régimen de las Asociaciones Cooperativas, respectivamente, que el legislador en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 247 de la Constitución Nacional de 1972 (hoy día artículo 283), se decidió consolidar el movimiento cooperativo, instituyendo una serie de mecanismos que aseguraran su organización y funcionamiento, como son: a) los programas de educación cooperativa, a cargo del IPACOOOP; b) el financiamiento estatal hacia las cooperativas; c) la asistencia técnica cooperativa; d) la fiscalización gubernamental de las operaciones de las cooperativas; y e) las exenciones y garantías reconocidas en el Capítulo VIII, artículos 76 a 85 de la Ley No. 38 de 1980.

En este sentido, el abogado venezolano DAVID ESTELLAR ORTEGA nos comenta que:

"Si bien es cierto que el cooperativismo fue visto con recelo por el Estado durante muchos años, actualmente con los cambios sufridos por el propio Estado y en atención al amplio y extendido crecimiento del cooperativismo, y sobre todo tomando en cuenta que muchos de los objetivos de las cooperativas se confunden con los del Estado, éste ha cambiado de actitud y ve con buenos ojos el desarrollo de aquellas entidades a pesar de que , en algunos gobiernos se encuentran funcionarios que se oponen u obstaculizan el avance de las cooperativas, bien por intereses contrarios o bien por ignorancia. En los países subdesarrollados o en vías de desarrollo es donde el Estado debe colaborar con mayor esfuerzo y frecuencia en aras de la promoción y crecimiento del cooperativismo; pues en estos países los problemas que confrontan sus poblaciones son mucho más graves que los que enfrentan otros pueblos en las naciones desarrolladas. En dichos países la cooperación está llamada a jugar un papel muy importante. Por eso es que en muchos de éstos y en grados diversos, los Estados se han interesado por la promoción del cooperativismo y con tal objeto han establecido servicios de asistencia educativa, técnica y financiera. La eficacia de estos servicios ha dependido principalmente del criterio que se tuvo al organizarlos y de los recursos humanos y económicos con los cuales han podido contar...

1.2. Sobre algunas trabas legales

La acción del Estado sobre las cooperativas, mediante legislación, reglamentación, resoluciones administrativas y cuales-

quiera otros tipos de medidas, puede tener efectos positivos, inhibitorios o contrarios al desarrollo de aquéllas, sin que dichas leyes, reglamentos, resoluciones o medidas estén expresamente dirigidas al movimiento cooperativo; pues muchas veces se refieren a ajustes económicos, a cuestiones sociales, a aspectos fiscales, al ahorro y al crédito, a la vivienda, a las tasas de interés, etc." (DERECHO COOPERATIVO, Tendencias Actuales en Latinoamérica y la Comunidad Económica Europea, Ediciones Antropos, Santafé de Bogotá, D.C., 1993, págs 271-272)

Conviene recordar que, las cooperativas son asociaciones formadas por personas naturales que, no persiguen fines de lucro, sino que más bien realizan actividades de ayuda mutua, que tienen como finalidad mejorar "la condición social, cultural y económica de sus integrantes"(art. 1, D.E.No. 31 de 6 de noviembre de 1981).

Ahora bien, para responder a su interrogante, debemos tener presente lo dispuesto en los artículos 76, literal a) y 77 de la Ley No 38 de 1980, que a la letra establecen:

"Artículo 76: Sin perjuicio de las exenciones especiales establecidas por esta Ley u otras leyes, las asociaciones cooperativas estarán exoneradas de todo impuesto nacional, contribución, gravámen, derecho, tasa, arancel de cualquier clase o denominación que recaigan o recayeran sobre lo siguiente:

a) Constitución, reconocimiento, inscripción, funcionamiento de cooperativas, así como en las actuaciones judiciales en que estas intervengan, activa o pasivamente, ante los tribunales jurisdiccionales..."

"Artículo 77: Las mismas exenciones y privilegios establecidas en esta ley se hacen extensivas a las federaciones, la Confederación Nacional de Cooperativas, entidades auxiliares del cooperativismo, así como también a los Organismos Cooperativos Internacionales y sus Técnicos con oficinas principales en la República de Panamá, que funcionen conforme a acuerdos celebrados por el Organo Ejecutivo."

Como vemos, las normas precitadas exoneran a las asociaciones cooperativas de primer grado, al igual que las de segundo (federaciones), de todos los tributos nacionales relacionados con la constitución, el reconocimiento, la inscripción y el funcionamiento de éstas.

Siendo ello así, y comoquiera que el Consejo de Administración es "el órgano encargado de la administración y dirección de la cooperativa"(art. 35, L 38/80); que el Estado tiene interés especial en la capacitación y educación cooperativa, al punto que se ha establecido como uno de los fines de la creación del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (art. 3, L24/80); y que la educación cooperativa constituye un elemento necesario para el funcionamiento de toda cooperativa, según se deduce del artículo 43 de la Ley 38; concluimos que los miembros de cooperativas que compren boletos aéreos para asistir a eventos de capacitación cooperativa, como lo es el "Encuentro de los Consejos de Administración de las Cooperativas afiliadas a FEDPA,R.L.", deben ser exonerados del pago de la tasa de boleto aéreo, establecida por medio del Decreto de Gabinete No. 211 de 1971, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 de la Ley 38 de 1980, disposiciones legales éstas que tienen preferencia en su aplicación, de acuerdo con las reglas de hermenéutica legal contenidas en el artículo 14 del Código Civil, las cuales determinan que las normas posteriores y especiales, privan sobre las normas anteriores y generales, desde su promulgación.

En estos términos dejamos sentado nuestro criterio sobre el particular y esperamos haber aclarado debidamente el punto conflictivo entre las dos instituciones estatales.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

RA/AMdF/AU