

C-No.170

Panamá, 25 de agosto de 2003.

Honorable Señor  
Franklin E. Valdés P.  
Alcalde Municipal del Distrito de Barú  
Barú, Provincia de Chiriquí  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Nos referimos a su nota s/n, calendada 15 de julio de 2003, y recibida en este despacho el 25 de julio del mismo, donde solicita aclaración de nuestra opinión, emitida a través de la Consulta N°140 de 11 de julio de 2003, que se refiere a la legalidad del Acuerdo Marco de 25 de abril de 2003, suscrito por el Ministerio de Comercio e Industrias, la Compañía Puerto Armuelles Fruti Company, LTD.(PAFCO), el sindicato de esta empresa (SITRACHILCO) y la Cooperativa de Servicios Múltiples de Puerto Armuelles R.L(COOSEMUPAR).

En nuestra respuesta expusimos, que para ratificar la legalidad del Acuerdo Marco, de 25 de abril de 2003, era necesario recurrir la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, toda vez que es el ente competente para declarar la legalidad e ilegalidad de un acto administrativo, tal y como lo dispone el artículo 97 del Código Judicial.

En su consulta también nos pregunta, sobre la viabilidad del cobro de los impuestos municipales, según lo establecido en una de las cláusulas del contrato, cedido en sus derechos y obligaciones a COOSEMUPAR, por parte de la Compañía Puerto Armuelles Fruti Company. LTD. (PAFCO), frente al Estado.

Sobre lo anterior, opinamos que como COOSEMUPAR, a la cual se traspasó la operación bananera, se trata de una cooperativa, y para éste tipo de asociaciones existe un régimen especial regulatorio, contenido en la Ley

17 de 1 de mayo de 1997, debe aplicarse la referida normativa, en la medida que cumpla con los requerimientos establecidos en la misma. Por tanto el Municipio, debe determinar que actividades desarrolladas por COOSEMUPAR, pueden ser gravadas en el ámbito municipal, toda vez que el contrato ley sólo lo dispone para la extracción de arena, piedra y cascajo en tierras nacionales.

En su nota nos pregunta lo siguiente:

1. Cuando se señala que, si el Municipio de Barú desea que COOSEMUPAR pague los debidos impuestos municipales correspondientes a las actividades que ésta desempeña como nuevo operador bananero, deberá determinar cuales son las actividades que COOSEMUPAR lleva a cabo, acaso la Procuradora está convencida que no existe cesión de Contrato Ley a favor de COOSEMUPAR? De ser así, es preciso que nos aclare ese concepto, toda vez que sin efecto no hay una verdadera cesión del Contrato Ley, entonces el Municipio tiene que proceder a establecer un gravamen por medio de un Acuerdo Municipal.
2. Nuestra incógnita esta basada en que si el Contrato Ley está vigente y ha sido cedido, el Municipio no tiene nada que legislar y sólo tiene que exigir el pago de la suma de B/.312,000.00 anuales establecidos en esta ley. No obstante, usted nos dice que debemos acudir a la Corte Suprema de Justicia, porque así lo establece el artículo 78 de la Ley 56 de 1995 cuando hay controversias con ocasión de interpretación, ejecución o terminación de los contratos. Sin embargo el Contrato Ley (Cláusula vigésima séptima del Contrato de Operaciones N°135) señalaba que todos los conflictos que surgen con relación al contrato deben ser dirimidos mediante arbitraje.

Como quiera que el punto central de sus dudas surge por razón del pago de los impuestos municipales, establecidos en una de las cláusulas contractuales, del Contrato Ley traspasado a COOSEMUPAR, y esta asociación se trata de una cooperativa, es importante analizar la figura de las cooperativas, para ayudar a clarificar lo consultado.

El concepto cooperativa, esta consagrado en nuestra Constitución Política, en su artículo 283, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo 283: Es deber del Estado el fomento y fiscalización de las cooperativas y para tales fines creará las instituciones necesarias. La Ley establecerá un régimen especial para su

organización y funcionamiento, reconocimiento e inscripción, que será gratuita”.

La norma descrita, asigna de forma expresa un compromiso para con el Estado de promover y vigilar el funcionamiento de las cooperativas, debiendo establecer mediante ley, su inscripción y reconocimiento, que debe ser sin costo alguno, autorizándose de esta manera, la creación con un régimen especial.

Queda claro, que por mandato constitucional se reconoce a las asociaciones denominadas cooperativas, como instituciones a las cuales para su funcionamiento y desarrollo se rigen por un sistema especial.

En desarrollo a la norma constitucional, que otorga esa calidad especial a las cooperativas, se crea el régimen especial de éstas, a través de la Ley 17 de 1997, estableciéndose la naturaleza jurídica y el objetivo que persiguen las mismas. La ley comentada define de forma precisa las cooperativas en los siguientes términos:

"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 objetivo planificar y realizar actividades de trabajo o de servicios de beneficio socioeconómico, encaminadas a la producción, distribución y consumo cooperativo de bienes y servicios, con la aportación económica, intelectual y moral de sus asociados. Para los fines de la presente Ley, tales cooperativas se denominan, en adelante, organizaciones cooperativas de primer grado”.

De la norma descrita, se percibe que la categoría especial otorgada a las cooperativas, obedece a que las mismas son organizaciones sin fines de lucro, cuya finalidad es realizar actividades de trabajo y servicios con fines socioeconómicos, sostenida con la aportación económica, intelectual y moral de sus asociados, y es por ello que se le otorgan ciertas ventajas y beneficios.

En la Consulta n° 140, expresamos que los artículos 106 y 107 de la Ley 17 de 1997, consagran las exoneraciones de impuestos nacionales, en la medida que cumplan con las denominaciones y actividades que muy

claramente enuncian los mencionados artículos, pues nada se dispone sobre los impuestos municipales.

La exclusión de pago de los impuestos municipales, es en cumplimiento del artículo 245 de la Carta Política, que establece que el Estado no podrá conceder exenciones de derechos tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo pueden hacerlo a través de “Acuerdo Municipal”.

Evidentemente, al Estado le está limitado liberar a una cooperativa del pago de un impuesto municipal.

No obstante lo anterior, es importante destacar que sólo son gravables con un tributo municipal, las actividades desarrolladas con fines lucrativos, tal y como lo dispone la Ley 106 de 1973, en sus artículos 74 y 75, numeral 48.

Por tanto, las cooperativas, en virtud de la naturaleza jurídica de las mismas, en cuanto a que no persiguen fines lucrativos, no es viable el cobro de un tributo municipal.

En otro sentido, es importante mencionar que la Ley 17 de 1997, en sus artículos 12 y 13 permite que también las cooperativas puedan realizar toda clase de actividades lícitas, siempre y cuando no se desvirtúe el propósito, para el cual se constituyeron, por otro lado también se permite que las referidas asociaciones presten servicios a terceros.

Siendo lo anterior así, se deduce que si bien las cooperativas tienen como finalidad original, las actividades no lucrativas, la ley las autoriza a realizar acciones lucrativas, siempre y cuando no se desvirtúe su propósito.

Este despacho se ha pronunciado en varias consultas jurídicas, manifestando que las cooperativas tendrán que pagar impuestos solamente por las actividades lucrativas que ejecuten. No es viable que los municipios cobren un tributo a una cooperativa por todas las actividades que realice, ya que algunas de éstas no tienen efectos lucrativos.

Sobre la base de lo anterior, es que consideramos que al ser el nuevo operador bananero una cooperativa, constituida principalmente con objetivos no lucrativos, y que también puede realizar actividades lucrativas se debe determinar claramente cual de éstas, realiza COOSEMUPAR, con carácter económico, para que sea viable el cobro del impuesto municipal, o sea, se debe definir las actividades no lucrativas de aquellas que si los son.

En cuanto a la cesión del contrato, reiteramos que existe jurídicamente tal traspaso, pues la variación del asunto obedece a que la parte contratante frente al Estado, se trata de una cooperativa, regulada por un régimen especial, a través de Ley 17 de 1997, el cual debe ser aplicado.

La situación de la viabilidad o no del cobro de los impuestos, no depende sólo de la cesión del contrato, sino que en el presente caso estamos ante una figura diferente, como lo son las cooperativas, las cuales constitucionalmente se les reconoce un tratamiento especial.

Es por lo antes dicho, que este despacho considera que el Municipio de Barú, debe establecer dentro de su régimen impositivo vigente, las actividades lucrativas que realiza, COOMESUPAR, y así, entonces cobrar el correspondiente impuesto.

Esperamos de esta forma haber esclarecido sus dudas.

Atentamente

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.