

25 de septiembre de 1996.

Señor
AUGUSTO PÉREZ ALVARADO
Tesorero Municipal del
Distrito de las Palmas
Provincia de Veraguas.
E. S. D.

Señor Tesorero Municipal:

A través de la presente damos contestación a su Oficio No.9
fechado 10 de junio de 1996 y recibido en este Despacho vía FAX el
día 30 de agosto del mismo año, en el cual nos formula las
siguientes interrogantes:

"1. Existe dentro del Distrito de Las Palmas un área bastante considerable propuesta por el sector indígena para que sea tomada en consideración como Comarca. Los simpatizantes de la Comarca aluden que los impuestos municipales deben ser pagados a las autoridades indígenas (caciques, jefes inmediatos y voceros). ¿Es legal ésta (sic) acción cuando no existe siquiera un proyecto de Ley Comarcal que incluya el área mencionada?

2. En nuestro Distrito, existe un considerable número de Cooperativas que se dedican a la venta de mercancía seca en general, compitiendo en todo sentido comercialmente, sin embargo rehusan pagar el impuesto municipal argumentando que las Cooperativas están exoneradas de todo tipo de impuestos mediante Ley. Le solicitamos emita su concepto ¿si la Ley que ampara el Cooperativismo exonera a las Cooperativas del pago de los impuestos municipales?

Antes de entrar a emitir el criterio de este Despacho sobre el asunto planteado, esbozaremos ciertas consideraciones jurídicas en torno al tema consultado.

En principio, el establecimiento de un impuesto debe hacerse a través de una Ley formal, en virtud de que es un acto de gobierno atribuido por la Constitución al Poder Legislativo.

En este orden de ideas, nuestra Carta Política respecto a los impuestos, destaca en el artículo 48 el axioma siguiente:

"ARTICULO 48: Nadie está obligado a pagar contribución ni impuestos que no estuvieran legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes".

Del contenido de esta disposición, se desprende el carácter normativo que tienen el pago de todo impuesto o contribución. De allí puede afirmarse, que todo pago es legal en la medida en que esté previamente en una Ley formal de lo contrario, no existiendo disposición jurídica con tal calidad que autorice el aludido pago de impuestos a la autoridades indígenas, significa esto que de realizarse este cobro o pago sería en contravención abierta de nuestra Carta Política, es decir, inconstitucional.

No obstante, este Despacho consciente de su papel de Consejero jurídico de las entidades administrativas y municipales, estimó a bien revisar algunas Leyes relativas al régimen en el que se desarrollan las Comarcas.

Así, la Ley 22 de 8 de noviembre de 1983, "Por el cual se crea la Comarca Emberá", comprende los Distritos de Chepigana y Pinogama del Darién, en sus artículos 3, 4, 5 y 18 hace referencia a la figura del Alcalde Comarcal, así como a los Municipios Comarcales, es decir, que la Comarca Emberá, sí define que su administración estará sujeta a lo que adopte el Congreso General de la Comarca, las cuales serán ejecutadas por los Gobiernos Municipales y los Organismos estatales que se instituyen en la misma. Consecuentemente, esta Ley Comarcal sí contempla como fuente de ingresos los que se perciban a través del Municipio Comarcal. Esto significa, que ellos sí pueden cobrar por actividades que se realicen en sus Distritos Comarcales, toda vez que la Ley los autoriza para tal cobro.

Ahora bien, la Ley No.24 de 12 de enero de 1996, "Por la cual se crea la Comarca de Kuna de Madungandi", que comprende los corregimientos de el Llano y Cañitas, Distrito de Chepo establece que esta Comarca se rige por la Constitución Política de la República, al régimen de la presente Ley y, la Carta Orgánica aprobada por el Organismo Ejecutivo. Dentro del articulado de esta Ley se contempla lo relativo a los Municipios Comarcales, por esta razón estarían imposibilitados de efectuar un cobro de impuestos que no ha sido previamente definido por la Ley.

En este orden de ideas, y concretando, tenemos conocimiento que a través del Decreto No.206 de 8 de mayo de 1995, se creó una Comisión Intergubernamental para el Desarrollo de la Región Indígena Gnobe-Bugle (Guaymies), pues es interés del gobierno reconocer respetar y exhortar los valores integrales de estas comunidades; dicha Comisión está integrada por representantes de los Ministerios de Gobierno y Justicia, Desarrollo Agropecuario, Comercio e Industrias, Obras Públicas, Educación y Salud.

Esta Comisión, actualmente ha elaborado un Anteproyecto de Ley Comarcal para este Sector el cual ha tratado de recoger todas las necesidades que afectan a las poblaciones indígenas, sin embargo, desconocemos si se ha incluido lo referente a los Municipios Comarcales. De cualquier modo, en virtud de que este Anteproyecto no se ha presentado a la Asamblea Legislativa para su discusión, no puede considerarse con validez jurídica. Por tal motivo, NO PUEDEN efectuar cobros que la Ley no ha autorizado.

De todo lo anteriormente vertido, podemos concluir que la relación anterior ha puesto de relieve un hecho cierto, el cual es, que de no existir Ley formal que contemple el pago o cobro de impuestos o contribuciones, éstos pueden ser no cobrados, por carecer de fundamento jurídico que los avale.

En relación con la segunda interrogante, la cual guarda relación con las cooperativas y sus exoneraciones, le externamos a seguidas nuestra opinión.

Según nos explica, las Cooperativas que existen en su Distrito se dedican de manera abierta a la venta de mercancía seca en general, no obstante las mismas se niegan a cubrir el impuesto municipal que a tales efectos establece la Ley.

Por una parte, veamos lo que señala la Ley 38 de 22 de octubre de 1980, "Por la cual se crea el Régimen Legal de las Asociaciones Cooperativas". Dicha Ley en su Capítulo VIII, se refiere a las exenciones, protección, derechos y obligaciones de las Asociaciones Cooperativas, y en su artículo 76, destaca expresamente lo siguiente:

"ARTICULO 76. Sin perjuicio de las exenciones especiales establecidas por esta Ley u otras Leyes, las asociaciones cooperativas estarán exoneradas de todo impuesto nacional, contribución, gravamen, derecho, tasa, arancel de cualquier clase o denominación que recaiga 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;

b) Inserción en la Gaceta Oficial de todos aquellos documentos que requieran su publicación;

c) El pago de impuestos nacionales sobre aquella porción de sus bienes reservada exclusivamente para el desarrollo de sus actividades;

ch) Los intereses y los excedentes correspondientes a los asociados de las Cooperativas;

d) Pago del papel sellado, timbre, registro, anotación en todos los documentos bien sean que se otorgue por las cooperativas o por terceros a favor de ellas; y

e) Importación de maquinaria, equipo, repuestos, combustible, lubricantes, suministros y otros enseres, destinados para sus actividades.

Para esta última exención los reglamentos a esta Ley establecerán los procedimientos y requisitos necesarios que deberán cumplir las cooperativas que deseen ser beneficiarias."

La norma reproducida establece diáfamanamente en qué casos las asociaciones cooperativas estarían exoneradas de todo impuesto nacional y tales circunstancias son enumeradas expresamente por la Ley 38 de 1980, como hemos observado ut supra; y, por el Decreto No.31 de 6 de noviembre de 1981, a través del cual se reglamenta la referida Ley 38 en sus artículos 87 y 88.

Adicional a lo dicho, el artículo 1 de la Ley 38 de 1980, establece claramente que las Cooperativas son entes sin fines de lucro, en los términos siguientes:

"ARTICULO 1: Las cooperativas son asociaciones formadas por personas naturales que, perseguir fines de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades de trabajo o de servicio, de beneficio económico y social, encaminadas a la producción, distribución y consumo cooperativo de bienes y servicios con la aportación económica, intelectual y moral de sus asociados."

Por otro lado, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", dispone en relación con los impuestos y contribuciones, en su artículo 74 lo siguiente:

"ARTICULO 74. Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito." (Lo remarcado es nuestro).

Podemos observar, que el Municipio está facultado por mandamiento expreso de la Ley, para gravar con impuestos todas las actividades tanto de tipo comercial como industrial y lucrativa, y que sean realizadas dentro de la circunscripción de su Distrito. Esta potestad tributaria que poseen los Municipios, es reafirmada dentro del mismo instrumento legal citado en el artículo 75, cuando éste preceptúa lo siguiente:

"ARTICULO 75. Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:

1. ...
 18. Comercio al por mayor y al menor;
 19. ...
 45. Venta de mercaderías extranjeras al por menor;
 46. ...
 48. Cualquier otra actividad lucrativa.
- ...". (Lo subrayado es nuestro).

Esta norma estipula de manera indubitable que toda actividad que involucren actos de comercio y con carácter lucrativo deberá ser gravada por el Municipio correspondiente.

Luego de lo expuesto, concluimos señalando, que cuando la Ley es clara no puede ser desatendido su tenor literal, esto significa que la Ley 38, que se refiere a las asociaciones cooperativas es clara al señalar las actividades en que procede la exoneración de los impuestos o contribuciones, derechos, tasas, etc., de tal modo que, si las actividades que ahora realizan las cooperativas del Distrito de Las Palmas no se enmarcan dentro de lo preceptuado por esta Ley, entonces éstas cooperativas deberán cubrir el impuesto municipal respectivo, tal como lo dispone la Ley 106 antes aludida. En otros términos, las Cooperativas están sujetas al pago de impuestos en todo caso que realicen actividades lucrativas, las cuales por supuesto, se alejan del fin que les ha señalado la Ley.

De este modo esperamos haberle ayudado a esclarecer las inquietudes planteadas a este Despacho, sin otro particular, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.