

C-No.279

Panamá, 10 de octubre de 1997.

Señora
Luzmila Angulo S.
Directora Ejecutiva del Instituto
Panameño Autónomo Cooperativo
E. S. D.

Estimada Directora:

Acusamos recibo de su Nota N° DE885/97 del 8 de septiembre de 1997 sobre "el aporte del 5% de los Organismos Auxiliares del Cooperativismo".

En primer lugar creemos conveniente hacer las siguientes consideraciones en torno a su fina nota.

Es loable que su institución esté coordinando con la Comisión de Comercio e Industria y Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa la omisión que por error involuntario la nueva Ley No.17 de 1 de mayo de 1997 no precisó en materia del 5% de fondo anual especial para el fomento y desarrollo cooperativo (art. 76).

Por ende, usted tiene claro que la nueva Ley exime a las Cooperativas de 3° grado y a las entidades auxiliares del cooperativismo del pago de dicho fondo especial, y para lograr su cobro debe ser modificada la Ley No.17 de 1997 por otra disposición legal de igual jerarquía.

ARTICULO 76.- "El fondo especial para el fomento y desarrollo del cooperativismo, es un recurso económico que las cooperativas de primer y segundo grado entregarán al IPACCOOP, para apoyar programas específicos de fomento y desarrollo cooperativo..."

Notamos que sus dudas son respecto al cobro del Fondo Especial a la Confederación Latinoamericana de Ahorro y Crédito (COLAC) de 1981 a 1996, bajo el imperio de la hoy derogada Ley No.38 de 22 de octubre de 1980.

Compartimos su criterio respecto a que el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) es la institución facultada constitucionalmente encargada de la organización, funcionamiento, reconocimiento e inscripción de las Entidades Auxiliares del Cooperativismo y que en su momento estas entidades debieron cumplir con las obligaciones que le establecía la Ley No.38 de 1980.

Donde si discrepamos es al basarse en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo No.4 de 11 de enero de 1985 que reglamenta la ley en estudio que constituye una norma enunciativa, no revestida de coercitividad en sí misma, lo cual podemos verificar con su lectura:

ARTICULO 10.- “Las entidades auxiliares del Cooperativismo cuyo radio de acción sea nacional o internacional o ambas, deberán aportar a la República de Panamá, beneficios de orden económico, financiero y filosófico dentro del movimiento cooperativo nacional.”

No cabe duda, la anterior norma no establece coercitivamente determinada contribución, impuesto, tasa o fondo, simplemente enuncia o programáticamente dispone una obligación genérica de carácter en este caso económico, financiero y filosófico, pero la misma norma pudo seguir enumerando otros beneficios como científicos, educativos, culturales, religiosos, etc. y ello no significa que concretamente estén obligados a reportar ese beneficio si no hasta que medie una ley formal que lo establezca como lo hacía la Ley No.38 de 1980 con el Fondo Especial del Cooperativismo (art. 53).

Por su parte, el artículo 53 de la Ley No.38 de 1980 no incluía expresamente a las Entidades Auxiliares del Cooperativismo, porque dicho artículo es relacionado en el Capítulo V del “Patrimonio de las Cooperativas” y porque esta Ley sólo menciona a las entidades auxiliares del cooperativismo y ni siquiera llega a definir las.

ARTICULO 53.- “Los excedentes que arroje el balance anual, después de descontados los gastos generales y las provisiones para amortizar serán distribuido por acuerdo de la asamblea general, en la siguiente forma y orden de prelación:

- a) Por lo menos un 10% para el fondo de previsión social y un 10% para el fondo de educación, 5% para el IPACOOOP...
- b) La suma que...”

No es posible jurídicamente que el Decreto Ejecutivo No.31 de 6 de noviembre de 1981 que reglamenta la Ley No.38 de 1980, y el ya comentado Decreto Ejecutivo No.4 de 1985 desarrolle esta Ley lleguen a establecer un vínculo que obliguen a estas entidades al pago del Fondo Especial del Cooperativismo, cuando todo tipo de contribución debe ser establecida claramente por medio de una ley formal, donde describa el hecho grabado y a quien le corresponde pagarlo, y sólo los decretos reglamentarios desarrollaran lo establecido por Ley, aclaran, determinan su procedimiento, etc., puesto que es una facultad del Órgano Legislativo establecer tales contribuciones no pudiéndola delegar en el Órgano Ejecutivo.

En este sentido tenemos que en materia de contribuciones y gravámenes, como el Fondo Especial en estudio, le rigen principios y reglas especiales de interpretación que determinan que sus normas deben ser aplicadas con rigurosa sujeción a sus términos literales, sin apreciaciones extensivas ni restrictivas, sobre todo en temas como exenciones o determinación del sujeto pasivo (Cf. RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Tributario, 4o., Edit. Temis, S.A., Bogotá, Colombia: 1990, págs. 57 y 58. Cfr. PÉREZ DE AYALA, José Luis y Eusebio González. Curso de Derecho Tributario, tomo I., 6o. edic., Edit. de Derecho Financiero, Madrid España: 1991, págs. 89, s.s.).

Su alusión a la supuesta relación entre el artículo 70 del Estatuto de COLAC y el artículo 53 de la Ley N°38 de 1980 no basta para crear una obligación contributiva, puesto que un Estatuto carece de la jerarquía legal suficiente para imponer tal fondo a cualquier Entidad Auxiliar del Cooperativismo, a pesar que el mismo reconoce que será de acuerdo con la Ley, y que en la práctica COLAC separaba tal porcentaje.

ARTICULO 70.- “Al final de cada ejercicio se determinará el monto de los excedentes, después de haber cubierto todos los gastos de operación, incluyendo interés al capital a criterio del capital a criterio del Consejo de Administración, las provisiones técnicas de acuerdo con la Ley y las prácticas administrativas. El excedente se distribuirá por acuerdo de la Asamblea General, conforme a las normas legales vigentes.” (Subrayado es nuestro)

Por otra parte, disentimos de la interpretación que usted tiene del Convenio de Asistencia y Cooperación Técnica celebrado entre el Ministerio de Planificación y Política y COLAC ya que en la Consulta C-229 de 26 de agosto de 1997 aclara perfectamente lo que es impuesto técnicamente y como fue utilizado el término en dicho Convenio puesto que sí es un tipo de contribución. El adjuntamos copia de la Consulta C-229.

La existencia o no de este Convenio, del cumplimiento o no de las formalidades

para su celebración (autorización), no van a determinar si se le cobra o no a COLAC el 5% del Fondo Especial, debido a que el Convenio y la Ley N°38 de 1980 son disposiciones legales independientes, o sea, en el supuesto que el Convenio nunca hubiera existido y sólo hubiera regido por la Ley N°38 de 1980, igual no se les puede cobrar legalmente a COLAC el Fondo Especial, en todo caso su inexistencia hubiera incidido en que COLAC hubiera tenido que pagar todo tipo de impuesto nacional o municipal, pero no este Fondo Especial porque la normativa no los vincula.

En el caso que hubiera correspondido legalmente el cobro a COLAC del Fondo Especial para el desarrollo del cooperativismo no sería por el período 1981-96 sino por los últimos siete (7) años en que se inició la gestión del cobro, debido a que se aplica el término de prescripción general de las acciones (art. 1701, Código Civil).

Respecto a la interpretación del Convenio le recomendamos que coordine con el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Tesoro, su revisión integral a la luz de los intereses reales del cooperativismo panameño y en general de los intereses nacionales, y así determinar si se justifican tales beneficios para COLAC.

Esta sugerencia la fundamos en el hecho que no se tiene claro en que proporción se ha beneficiado Panamá ante las exoneraciones de todo tipo de impuesto o gravamen fiscal, exoneración del impuesto de importación, de exportación y de aduana para las herramientas, automóviles, maquinarias, enseres de trabajo de COLAC y para los bienes de su personal extranjero durante estos once (11) años de vigencia del Convenio, a pesar de que el audito efectuado a COLAC por su institución (IPACOOOP) en el ejercicio social anterior (1995-96) mostró que tenía un gasto de personal de B/.620,831.00, préstamo del Banco Nacional de Panamá por B/.1,442,905.00, una inversión de B/.14,593,582.00 en COLABANCO y otra inversión de B/.2,102,680.00 (Fondo de Educación, FECOLAC, COOPPEVE, y renglón de donaciones).

Según COLAC durante sus 27 años de operaciones en Panamá han proporcionado B/.21,795,930.00 a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Panamá (FEDPA, R.L.) en préstamos y líneas de crédito. Recientemente concedió crédito por B/.2,000,000.00 en apoyo al reflotamiento del Banco FEDPA.

La Ley N°38 de 1980, por medio del Decreto Ejecutivo N°4 de 1985 (art. 2), determinó, y la actual Ley N°17 de 1997 (art. 24) contempla que las Entidades Auxiliares del Cooperativismo son entes sin fines de lucro, ya sean de carácter nacional o internacional, y con el objetivo principal la promoción y protección de la doctrina, principios y práctica de la cooperación universal, así como brindar asistencia técnica, educativa y financiera o algunas de éstas al Movimiento Cooperativo Nacional o Internacional.

Sin embargo, en el audito antes comentado se detectaron una serie de algunas irregularidades tales como:

- El control absoluto de la Confederación en una sola persona, el Gerente General;
- Gasto de representación del Gerente General sin límites;
- Pago de tiempo compensatorio al Gerente General cuando por ser un personal de confianza y de alto nivel no debe pagársele horas extras;
- La cartera de crédito de COLAC presenta préstamos tanto a sociedades anónimas como a personas naturales por más de B/.3,000,000.00, y aunque están debidamente garantizados, estos préstamos contradicen la naturaleza no lucrativa de COLAC; y,
- No llevaban los libros oficiales de contabilidad previstos por Ley.

Por ello, si COLAC no cumple con algunos de los fines propios de este tipo de ente auxiliares del cooperativismo le corresponde al IPACOOOP tomar los correctivos legales necesarios a fin de que se ajuste a la normativa vigente.

Por todo lo anterior, debemos manifestarle que mantenemos nuestro criterio emitido en la Consulta No. C-229 de 26 de agosto de 1997, señalando que a nuestro juicio y en base al ordenamiento jurídico panameño vigente consideramos que el Fondo Especial para el fomento y desarrollo del cooperativismo no es un impuesto en su sentido estricto, pero sí un tipo de tributo que de cobrarse afectaría al Convenio celebrado entre el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) y la Confederación Latinoamericana de Ahorros y Crédito (COLAC); y, que la Ley No.17 de 1 de mayo de 1997 “por la cual se desarrolla el artículo 283 de la Constitución Política y establece el Régimen Especial de las Cooperativas”, ni su reglamentación aún vigente, ni la derogada Ley No.38 de 22 de octubre de 1980 “por la cual se crea el Régimen Legal de las Asociaciones cooperativas”, prevén el cobro de tal fondo a las entidades auxiliares del cooperativismo, por tanto, no procede el cobro a COLAC del 5% de su balance anual de 1981 a 1996 por parte del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP).

Nos suscribimos con nuestra más alta consideración y aprecio.

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/cch.