

Panamá, 30 de noviembre de 1999.

H.R. RAMÓN GARCÍA ARAÚZ
Presidente del Consejo Municipal
de Santa Fe,
Santa Fe y Provincia de Veraguas
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración, nos permitimos ofrecer contestación a la Nota, calendada 21 de octubre de 1999, mediante la cual tuvo a bien elevar Consulta Jurídica a esta Procuraduría, relacionada con los impuestos que deben pagar las Asociaciones Cooperativas.

Debemos indicar, en primer lugar, que este Despacho se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este tema a través de las Consultas N° 245 de 11 de septiembre de 1996, N° 312 de 24 de octubre de 1996, N° 317 de 6 de noviembre de 1996 y N° 105 de 17 de abril de 1998, en las que mantiene el criterio jurídico de que las Cooperativas están obligadas a pagar el Impuesto Municipal, siempre y cuando las mismas realicen actividades comunales, que generen lucro. Pues en todo caso, se apartan de sus fines u objetivos, los cuales no son la generación de lucro o ganancia.

Sobre el particular, el artículo 283 de la Constitución Política establece el deber que tiene el Estado en el fomento y fiscalización de las Cooperativas, así:

¿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, funcionamiento, reconocimiento e inscripción que será gratuita¿.

La norma reproducida nos señala, que el Estado asume el compromiso de promover el cooperativismo, otorgándole un régimen jurídico especial, para integrar al desarrollo económico nuevas fuerzas productivas de particulares mediante la cooperación y la unión, facilitando de tal manera la obtención de créditos y la productividad, lo cual sería difícil en el marco de la individualidad.

Ahora bien, en cuanto a los impuestos municipales, el artículo 245 de nuestra Carta Magna establece que, ¿el Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal¿. En este sentido, podemos apreciar la limitación con respecto al Estado que pudiera tener para librar a determinada institución o asociación del pago de los impuestos municipales. Es importante tener presente, que el Impuesto Municipal no es un Impuesto Nacional.

Por su parte, la Ley N° 17 de 1 de mayo de 1997, reglamentada por el Decreto Ejecutivo N° 39 de 22 de octubre de 1998, regula el Régimen Especial de las Cooperativas, contemplando en el artículo 6 la naturaleza jurídica y el objetivo que persiguen las cooperativas, en los siguientes términos:

¿Artículo 6. Las cooperativas son asociaciones privadas constituidas por personas naturales o 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.¿ (Lo resaltado es nuestro)

De la norma transcrita, se desprende que las cooperativas son asociaciones que no persiguen fines de lucro, sino todo lo contrario, las mismas propugnan por el beneficio económico y social de sus asociados.

Ahora bien, las cooperativas gozan de cierto tipo de exenciones, tal y como se señala en el Capítulo I del Título III, de la Ley N° 17 de 1997, sobre ¿Fomento¿. Así tenemos, que el artículo 106 del citado cuerpo legal, señala:

¿Artículo 106. Sin perjuicio de las exenciones especiales establecidas por esta Ley y otras leyes, las asociaciones cooperativas estarán exoneradas de todo impuesto nacional, contribución, gravamen, derechos, tasas y arancel de cualquier clase o denominación, que recaiga o recayera sobre lo siguiente:

Constitución, reconocimiento, inscripción y funcionamiento de cooperativas, así como las actuaciones judiciales en que éstas intervengan, activa o pasivamente, ante los tribunales jurisdiccionales.

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

El pago de papel sellado y notarial, timbres, registros y anotación de los documentos, otorgados por las cooperativas o por terceros a favor de ellas.

Importación de maquinaria, equipo, repuesto, combustible, lubricantes, suministros y otros enseres, destinados para sus actividades.¿

Debemos señalar que en dicha norma legal, se observa taxativamente que el legislador, al redactar dicha excerta solo expresó, que las ¿asociaciones cooperativas estarán exoneradas de todo impuesto nacional¿, mas no así de los impuestos municipales; entendiéndose lo mismo para el artículo 107 de la Ley N° 17 de 1997, que a la letra dice:

¿Artículo 107. Las exoneraciones a las cooperativas sobre impuestos nacionales, contribuciones, gravámenes, derechos, tasa y aranceles de cualquier clase o denominación que recaigan sobre la importación de maquinaria, equipo, repuesto, combustible, lubricante y otros enseres destinados para sus actividades, estarán sujetos a los requisitos siguientes:

La cooperativa de primer grado, segundo y tercer grado, los organismos cooperativos internacionales y las entidades auxiliares del cooperativismo, que necesiten y tengan derecho a las exoneraciones que describe el artículo anterior, harán la solicitud correspondiente por intermedio de su representante legal o de quien se delegue.

1. Los nombres de cooperativas, de la federación, de la confederación, de los organismos internacionales o de las entidades auxiliares del cooperativismo, no podrán ser utilizados por personas naturales u otras personas jurídicas, para adquirir bienes.

Cualquier persona natural o jurídica que infrinja esta disposición, se hará acreedora a las sanciones que señalen las leyes que rigen la materia.

2. Las importaciones en concepto de maquinaria, equipo, repuestos, combustible y afines, sólo pueden hacerse para el uso y servicio de la cooperativa en el desarrollo de sus actividades.

3. Los bienes importados al país en base a las exoneraciones impositivas, únicamente podrán ser transportados o enajenados transcurrido dos años luego de su introducción previa notificación escrita al IPACOOOP y la realización del respectivo asiento contable. No obstante, se podrá enajenar o traspasar el bien, siempre que se realice el pago del impuesto correspondiente, acto que deberá ser notificado sólo al IPACOOOP.¿

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 25 de noviembre de 1990, no dice, ni establece que las cooperativas no pueden ser gravadas con Impuestos Municipales; el mismo determina de manera clara y específica que las cooperativas, al realizar actividades, no lucrativas (exclusivamente), no están obligadas a pagar impuestos municipales. Veamos:

¿Infringe el artículo 47 de la Constitución el cobro de un impuesto municipal de construcción a una cooperativa, pues ésta no persigue fines de lucro.

Artículo 74. Son gravables por los Municipios todas las actividades comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito.

De conformidad con la norma legal transcrita, sólo pueden ser gravados por los Municipios las actividades industriales, comerciales o lucrativas. Por esa razón deben cumplir con los requisitos mencionados en el artículo 74; esto es, debe tratarse de actividades lucrativas industriales o comerciales.

La cooperativa de vivienda Nuevo Chorrillo, R. L., al constituir 700 (setecientas) viviendas para sus socios, no realizó una actividad de carácter lucrativa porque ninguna Cooperativa persigue fines de lucro, según lo dispuesto en la Ley¿¿ (subrayado por la Corte).

De la transcripción del Fallo de la Corte Suprema de Justicia, se observa, que siempre y cuando las Cooperativas no realicen actividades con fines de lucro, éstas estarán exentas del gravamen municipal.

Así pues, si una Cooperativa se encuentra realizando actividades diferentes a su naturaleza jurídica, brindando servicios diferentes a los establecidos en su Estatuto, desvirtuando así el propósito de la misma, ya sea, porque está ejecutando actos de comercios, o ventas de productos, con el objeto de lucrarse de esas ventas o por cualquier medio de especulación de tipo mercantil, que no sea en beneficio de sus asociados, dichas actividades de la cooperativa recaerán dentro de los enmarcado en los artículos 74 y 75 de la Ley N° 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal. En consecuencia, el Municipio, podrá proceder a gravar dichas actividades, sin violentar las disposiciones legales que rigen a las cooperativas.

En síntesis, este Despacho es del criterio que sin perjuicio de la exenciones especiales establecidas por otras leyes, y las que contempla la Ley N° 17 de 1997, las Cooperativas que realicen actividades diferentes a su naturaleza, y que sean de carácter

comercial, que estén desarrolladas dentro del Régimen Impositivo de ese Municipio y contenido en la Ley N° 106 de 1973, deberán pagar el respectivo impuesto municipal.

De esta manera, esperamos haber respondido a sus interrogantes en relación con el tema presentado. Con mis respetos de siempre, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/IL/hf.