



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de febrero de 2010.
C-23-10.

Señora
Carla de Flores
Tesorera Municipal, encargada
Distrito de Chitré, provincia de Herrera
E. S. D.

Señora Tesorera municipal, encargada:

Tengo a bien dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a la consulta que formula a esta Procuraduría respecto al cobro de impuesto de servicios de piqueras a transportistas asociados en cooperativas de transporte que representan diferentes rutas que operan en **la terminal de Chitré**, sin contar con oficinas en ese distrito.

En relación con el contenido de su consulta, resulta pertinente observarle que de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la ley 17 de 1 mayo de 1997 que establece el régimen especial de las cooperativas en nuestro país, éstas son asociaciones privadas, constituidas por personas naturales y jurídicas, las cuales constituyen empresas que, sin perseguir fines de lucro, tienen como objetivo planificar y realizar actividades de trabajo o de servicios de beneficio socioeconómico, encaminadas a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con la aportación económica, intelectual y moral de sus asociados.

Según el tenor del artículo 1 del decreto ejecutivo 137 de 5 noviembre de 2001, que reglamenta la citada ley 17 de 1997, estas asociaciones **tienen por objeto resolver necesidades comunes de sus miembros**, por lo que, para tales efectos, pueden desarrollar todo tipo de actividades lícitas.

Dentro de los distintos tipos de asociaciones cooperativas que regula el citado decreto, existen las denominadas cooperativas de transporte, las cuales tienen como finalidad prestar el **servicio de transporte al público en general**, en las mejores condiciones de precio y calidad, mediante la integración de propietarios individuales, colectivos u otros interesados como asociados de una cooperativa.

Cabe destacar que el capítulo I del Título III de la mencionada ley 17 de 1997 establece una serie de disposiciones relativas a las exoneraciones que se reconocen en beneficio de las asociaciones cooperativas para el fomento de las mismas, dentro de las cuales no se incluye ni contempla ninguna excepción relativa a los tributos municipales.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Al pronunciarse en sentencia de 21 de septiembre de 2007 en relación con la materia objeto de la consulta que nos ocupa, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia expresó en su parte medular lo siguiente:

“Observa el Tribunal que la pretensión de fondo de la parte demandante estriba en que se declare la nulidad del acuerdo municipal del distrito de Santa Fe, No. 07 de 15 septiembre de 2004, mediante la cual se aplica el pago de tributos municipales a la Cooperativa de Servicios Múltiples la Esperanza de los Campesinos R.L. Santa Fe.

El referido acuerdo municipal establece en su artículo segundo, que la Cooperativa de Servicios Múltiples La Esperanza de los Campesinos R.L. Santa Fe, “se tipifica en las disposiciones del Artículo 74 del Cáp. III de la ley 106 del 8 de octubre de 1973, modificada por la ley 52 del año 1984, especificando en el punto 4 del considerando (sic), motivo por el cual está obligada al pago de impuestos municipales.

...

Una vez analizadas las circunstancias de la presente controversia, la Sala procede a externar lo siguiente:

El artículo 6 de la ley 17 de 1997, establece claramente el concepto y fines de las asociaciones cooperativas. Tal y como lo señala la referida norma, los objetivos de las empresas cooperativas están encaminados a procurar el beneficio económico y social de sus participantes o adherentes, a través de “*aportación económica, intelectual y moral de sus asociados.*”

A juicio del Tribunal, cuando la norma se refiere a la aportación de los asociados, ésta contempla la realización de todo tipo de actividad, ya sea mercantil o no, siempre que resulte lícita, sin excluir aquellas operaciones comerciales que persiguen un fin lucrativo, y lo que realmente define el hecho que éstas actividades mercantiles son llevadas a cabo por la sociedad cooperativa sin fines de lucrativos, es que las mismas sean el resultado de la conexión o comunicación directa de sus miembros en el ejercicio de operaciones mercantiles, y cuyos beneficios obtenidos sean distribuidos a favor de sus asociados. (cfr. Diccionario Jurídico Elemental, G. Cabanellas, pág. 297)

Es decir, si bien la norma no prohíbe a la sociedad cooperativa ejercer operaciones comerciales lucrativas, tampoco las exime del pago de tributos por el ejercicio de las mismas, ya que aún cuando es comprensible que la iniciativa de ejercer el comercio con fines lucrativos, tiene como propósito que ésta redunde en mayores beneficios para los asociados cooperativistas, **su naturaleza no lucrativa.**

Partiendo de estos planteamientos, se arriba a la conclusión, que es posible gravar las actividades mercantiles llevadas a cabo por las cooperativas, pero solamente aquellas que resulten lucrativas.

Lo anterior aplicado al caso que nos ocupa, nos indica que el Concejo Municipal del Distrito de Santa Fe, al momento de dictar el Acuerdo Municipal No. 07 de 15 de septiembre de 2004, mediante el cual obliga a la Cooperativa de Servicios Múltiples La Esperanza de los Campesinos R.L., al pago de tributos municipales, se basó en normas contenidas en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que fueron aplicadas desconociendo la naturaleza no lucrativa de esta sociedad cooperativa **en virtud de lo cual resulta necesario precisar el tipo de actividad mercantil que fue gravada.** Esto aunado a que, en materia tributaria, es un requisito imprescindible para el cobro de tales impuestos, **que el hecho generador del mismo, en efecto, sea susceptible de ser gravado."**

Visto lo anterior, puede concluirse que siempre que las cooperativas realicen actividades lucrativas que estén contempladas por la ley 106 de 1973 y sean gravadas por el régimen impositivo del municipio en el cual se exploten, será válido para el fisco municipal la exigencia del pago correspondiente.

No obstante lo antes expuesto y para los efectos de la opinión solicitada, también creo oportuno referirme al principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 52 de la Constitución Política de la República, el cual establece que **nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuviere legalmente establecido y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes.**

En atención a ello, resulta importante revisar el tema objeto de su consulta a la luz de lo previsto por el artículo 74 de la ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, el cual contempla la atribución de los municipios para gravar todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el distrito. En desarrollo de esa potestad tributaria, el Municipio de

Chitré dictó el acuerdo 22 A de 11 de julio de 1995, que modifica los acuerdos sobre tributos y establece el nuevo régimen impositivo, el cual establece en su renglón 1.2.4.1.25 que "todo servicio de Piquera de Transporte Colectivo y de carga pagará de: Taxi B/.12.00 a B/.20.00 mensual, Transporte B/.15.00 a B/.25.00."

En ese sentido, creo pertinente destacar la definición del término **piquera** que ofrece el glosario contenido en el artículo 3 del decreto ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, según el cual, es el lugar con instalaciones que sirve de base para el ordenamiento y control de los vehículos, de una o varias líneas de transporte colectivo o zonas de trabajo para el transporte selectivo.

En el caso que nos ocupa, entendemos que los transportistas asociados en cooperativas de transporte público a que se refiere su consulta no cuentan con piqueras dentro del distrito de Chitré, por lo que, a juicio de esta institución, y de acuerdo con el principio de legalidad tributaria, no resultaría viable el cobro del gravamen establecido por el servicio de piquera; sin embargo, cualquier otra actividad lucrativa que realicen estas concesionarias del transporte pueden ser objeto de impuesto, siempre y cuando se encuentren definidas en el régimen tributario del distrito de Chitré.

Hago propicia la ocasión, para expresarle mi más sincero respeto y consideración.

Atentamente,


Nelson Rojas Avila
Secretario General

NRA/au.

