

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

A seguidas doy contestación a su Oficio D.E./ No.147/98, fechado 20 de febrero de 1998, recibido en este Despacho el día 27 de febrero del presente año, en el cual tuvo a bien consultarnos sobre la legitimidad del Convenio s/n de 16 de julio de 1986, "Convenio de Asistencia y Cooperación Técnica celebrado entre el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, R. L. (COLAC)", a través del cual se le otorgan privilegios aduaneros, migratorios y status diplomático al personal extranjero contratado.

Concretamente se nos consulta "si un Organismo Nacional constituido bajo Leyes de nuestro país, pero que realiza actividades de carácter internacional; puede el Estado Panameño celebrar con dicho Organismo, Convenio que le conceda privilegios de Aduana, Migración y status diplomático a sus funcionarios extranjeros." Sobre el particular, hacen referencia a la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, R. L. (COLAC), la cual fue constituida el 2 de diciembre de 1970, bajo las Leyes de nuestro país, como Organismo Auxiliar del Cooperativismo. A COLAC le es aplicable la Ley 38 de 1980 y su Decreto Reglamentario No. 31 de 1981, ambas derogadas por Ley 17 de 1o. de mayo de 1997.

CRITERIO DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL IPACOOOP

"Consideramos que los privilegios a que se refiere el aludido Convenio, son otorgados a funcionarios de Organismos Internacionales con sede en nuestro país y no un Organismo creado bajo las disposiciones legales que rigen el movimiento cooperativo en Panamá; independientemente que por su condición de Organismo Auxiliar del Cooperativismo tenga carácter internacional."

Antes de ofrecer nuestro criterio, consideramos necesario, indicarle que este Despacho no puede entrar a cuestionar la legalidad o ilegalidad del citado Convenio, puesto que esto corresponde determinarlo única y exclusivamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, emitiremos algunas consideraciones jurídicas en torno al tema objeto de su Consulta.

La Ley N°. 17 de 1 de mayo de 1997 "Por la cual se desarrolla el artículo 283 de la Constitución Política y se establece el Régimen Especial de las Cooperativas" consagra en su artículo 24, lo siguiente:

"Artículo 24. Se consideran entidades auxiliares del cooperativismo, las asociaciones, fundaciones, sociedades y cualquier otra persona jurídica sin fines de lucro, nacionales o internacionales, debidamente reconocidas por el IPACOOOP, cuyos objetivos sean el fomento, financiamiento, educación, capacitación, asistencia técnica y en general, el desarrollo del movimiento cooperativo."

Del texto reproducido extraemos que COLAC es una entidad auxiliar del cooperativismo y como tal es una persona jurídica sin fines de lucro cuyo objetivo principal es fomentar, financiar, prestar asistencia técnica y modernizada para el adecuado desarrollo del movimiento cooperativo establecido en nuestro país. En ese sentido, inferimos que dicho organismo goza no sólo de las exenciones y privilegios que contempla el Convenio, sino aquellas contenidas en la Ley N°. 17 de 1997 que alcanza a estas entidades auxiliares del cooperativismo, en referencia citaremos el artículo 108, que regula dichas exenciones.

"Artículo 108. Las exenciones establecidas en esta Ley se hacen extensivas a las federaciones, a la confederación nacional de cooperativas y a las entidades auxiliares del cooperativismo, así como a los organismos cooperativos internacionales con oficinas principales en la República de Panamá y que funcionen conforme a acuerdos celebrados por el Órgano Ejecutivo, incluido el personal no panameño debidamente acreditado que labore en ellos."

El precitado artículo, es claro al señalar que las exenciones que en esta Ley se regulen se harán extensivas no sólo a las federaciones, confederaciones nacionales del cooperativismo sino a todas aquellas entidades auxiliares sean nacionales e internacionales que funcionen conforme a los acuerdos celebrados por el Órgano Ejecutivo, y cuya sedes principales estén radicadas en suelo patrio.

Cabe destacar, que en razón del artículo 108, de la citada Ley 17 de 1997, el Estado podrá celebrar con otras Organizaciones Cooperativistas Internacionales Convenios con la finalidad de aportar recursos que amplíen y mejoren el desarrollo del Movimiento Cooperativo tanto a nivel Nacional como Internacional, siempre que estos cumplan con las disposiciones legales panameñas y principios doctrinarios del cooperativismo.

Por otra parte, el artículo 106 de la citada Ley N°. 17 de 1997, establece que sin perjuicio de las exenciones especiales establecidas en esta Ley y otras Leyes, las asociaciones cooperativas estarán exoneradas de todo impuesto, contribución, gravamen, derechos, tasas y arancel de cualquier clase o denominación.

Ahora bien, es cierto que se dio la derogación de la Ley 38 de 1980, así como la modificación del Decreto 31 de 1981, que reglamenta ésta Ley, por medio de la Ley 17 de 1997; ello no significa que el Convenio por el cual se crea COLAC, no este vigente, por el contrario, está vigente, y en su reemplazo se aplicará la Ley N°.17 de 1997, a COLAC, siempre que las normas que regulen el Convenio no contraríen el ordenamiento jurídico contenido en la citada Ley. Sin embargo, el artículo 138 establece que son aplicables (a COLAC) aquellas normas administrativas sobre cooperativas, vigentes hasta la fecha de promulgación de la presente Ley,(Decreto N°. 31 de 1981, Decreto Ejecutivo N°.4 de 11 de enero de 1985) las cuales subsistirán, en todo cuando no le sean contrarias, mientras no se dicte otro reglamento.

Por lo tanto, a COLAC, le son aplicables las normas administrativas de cooperativismo del Decreto N°. 31 de 1981 y Decreto Ejecutivo N°.4 de 1985, mientras no le sean contrarias y no se dicte el reglamento que regule la Ley 17 de 1997. No obstante, esta Ley no previó las exenciones en materia de status migratorios, aduaneros, y status diplomático del personal extranjero contratado para laborar en este Organismo, somos del criterio, que le serán aplicables aquellas normas administrativas en materia de exenciones en la medida que no sean contrarias a las normas que regula Ley 17 de 1997 sobre exenciones.

De igual manera, el artículo 139, de la Ley N°. 17 de 1997, dispone que: " los casos no previstos en esta Ley y su Reglamento, se resolverán de conformidad con el derecho cooperativo, el estatuto respectivo, la doctrina, los principios del cooperativismo, en su defecto, de acuerdo con las regulaciones del derecho común que, por su naturaleza y similitud, puedan aplicarse a las cooperativas. Al tenor de este texto, podemos colegir que en materia de exenciones sobre status migratorio, aduanero y personal diplomático le son aplicables a los funcionarios extranjeros que laboren en estos Organismos de Cooperativas Internacionales las normas generales contenidas en el Decreto de No. 280 de 13 de agosto de 1970", "Por el cual se establece el otorgamiento de privilegios e inmunidades a misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y a miembros de ellas, a representaciones de organismos internacionales y a misiones especiales de éstos o gobiernos extranjeros y a miembros de ellas."

A pesar de lo examinado, El Convenio de Asistencia y Cooperación Técnica", de 16 de julio de 1986, está vigente, por tanto, COLAC está obligado a cumplir los objetivos trazados para el desarrollo económico social y mejoramiento del Movimiento Cooperativo Nacional e Internacional. Apoyar económica, financiera y técnicamente al Movimiento Cooperativo de Ahorro y Crédito Panameño, conforme a sus disponibilidades de recursos y las necesidades y capacidad de sus organismos miembros afiliados en el país. Además llevará un registro fiel de los artículos exonerados, de los ingresos salariales y de las entradas y salidas al país de sus técnicos y expertos extranjeros que le presten servicios, el cual deberá ser accesible a los funcionarios competentes para examinarlos y cuyo resumen semestral lo enviará al IPACOOOP y al Departamento de Exenciones Tributarias del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Ahora bien, en cuanto a su interrogante referente a si la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC) es un Organismo Nacional o Internacional, este Despacho es del criterio que corresponderá al IPACOOOP, como ente rector de las Cooperativas, dilucidar la naturaleza jurídica de COLAC ante las entidades correspondientes ya que existe una contradicción entre la Certificación N°. 5699/97 de 29 de septiembre de 1997, suscrita por el Director del Registro de Cooperativas, Señor Rolando Herrera Marcucci, el cual indica que COLAC es una Entidad Auxiliar del Cooperativismo, de carácter Internacional con fundamento no sólo en sus estatutos y actividades que brindan a nivel Nacional e Internacional, tales como: asistencia técnica, Consultoría, intermediación financiera, representación, sin fines de lucro, de duración indefinida, de capital y miembros variables y responsabilidad privada, sino también en el CONVENIO que crea la Confederación Latinoamericana de Crédito y Ahorro, la cual contempla exenciones a favor de los funcionarios extranjeros que prestan sus servicios a estos Organismos, radicados en nuestro país y de las cuales me permito transcribir.

"Tercera: De conformidad con las leyes enunciadas en este Convenio.

El Estado conviene en otorgar a COLAC las siguientes exenciones y facilidades:

- a) Exención de Impuestos de Importación y Derechos de Aduana para sus herramientas, automóviles, maquinarias, Instrumentos y enseres de trabajo, salvo gastos de acarreo, almacenaje y servicios análogos;
- b) Exención de cualesquiera impuestos sobre sus bienes y operaciones no lucrativas excepto los derechos notariales, de registro, papel sellado y timbre;
- c) Los funcionarios extranjeros no residentes en el país y especialmente contratados por ese organismo, estarán exentos de todo derecho o impuestos de importación y de aduana, salvo el almacenaje, acarreo y servicios análogos, sobre su equipaje y artículos a efectos personales y de sus familiares, cuando lleguen por primera vez al país; y de un automóvil cada tres (3) años para su uso personal;
- d) Exención de los derechos o impuestos de exportación sobre los artículos a que se refiere el acápite anterior cuando el funcionario regrese a su país de origen o salga de la República hacia otro destino.
- e) Los funcionarios a que se refiere el acápite c) de este artículo no estarán sujetos al pago del Impuesto sobre la Renta, Seguro Educativo y cuota de Seguro Social.
- f) Exonerar a los expertos y técnicos extranjeros que prestan servicios en COLAC en forma temporal o permanente y a los miembros de su familia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y por recomendaciones de IPACOOOP, de las restricciones de Migración, de la necesidad de constituir depósitos o garantías de repatriación y de cumplir otra tramitación para su permanencia en el país, que la necesaria para obtener el trato que indica la cláusula quinta del presente Convenio."

La anterior afirmación hecha por el Director del Registro de Cooperativas, se contraponen a la certificación que emitió el Subdirector General de Protocolo y Ceremonial del Estado, Sr. Cristóbal Sarmiento Jr., a través de Nota DGPCE/OPEID/080/11/97 de 5 de noviembre de 1997, el cual sostiene que COLAC no es un organismo Internacional. Aunque reconoce que COLAC tiene una serie de exenciones y facilidades en virtud del comentado Convenio.

Puede ser que el Ministerio de Relaciones Exteriores se refiera a que COLAC no es un Organismo de Derecho Internacional Público como un Organismo que aglutina como miembros a Estados (ONU, OEA, etc.), tal vez pueda ser un Organismo de Derecho Internacional Privado, pero no nos corresponde hacer esta precisión.

Al no existir una claridad en cuanto a la naturaleza jurídica de éste Organismo, esta Procuraduría sugiere a su Despacho que solicite una aclaración al Ministerio de Relaciones Exteriores, con respecto a si COLAC al no ser un Organismo Internacional, esta indicando que no es un Organismo de Derecho Internacional Público ya que existe la posibilidad de que se trate de un Organismo de Derecho Internacional Privado.

Esperando haber respondido satisfactoriamente sus inquietudes, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi respecto y consideración.