

25 de agosto de 1993

Licenciado
JERRY SALAZAR
Director General de la
Autoridad Portuaria Nacional
E. S. D.

Señor Director:

A través de la presente, damos respuesta a su Oficio N°.1083-03-LEG fechado 5 de agosto del año en curso, donde solicita a este Despacho, vertir su criterio con respecto a la siguiente interrogante:

" ¿ Están exentos los sindicatos y cooperativas de cubrir los costos en concepto de tarjetas de identificación o pases de entradas de personas y calcomanías de los automóviles que ingresen a los recintos portuarios? "

Es nuestra opinión, que en orden de prelación, es preciso analizar detalladamente, la Ley N°.42 de 2 de mayo de 1974, por la cual se crea la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL.

Analicemos algunos artículos:

" ARTICULO 7.- Las funciones del Comité Ejecutivo serán las siguientes:

1a. Establecer la política de desarrollo portuario de conformidad con los planes generales de transporte del Estado;

2a. Coordinar los servicios de la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL con los de las otras instituciones o entidades dedicadas al transporte o que desarrollen actividades vinculadas directa o indirectamente con los puertos o el transporte en general;

- 3a.-
- 4a.-
- 5a.- Establecer la organización y administración de la entidad y en general adoptar todas las medidas que estime conveniente para la organización de los puertos, dictando los reglamentos necesarios;
- 6a.-
- 7a.- Estructurar, reglamentar, determinar, fijar, alterar e imponer tasas y derechos por los servicios que preste o suministre;
- 8a.-
- 9a.-
- 10a.-
- 11a.-
- 12a.-
- 13a.- Resolver en última instancia, las reclamaciones y recursos de los usuarios del puerto, dando fin a la vía administrativa en lo concerniente a los respectivos servicios.

De los cinco (5) numerales citados, se desprenden una correlación intrínseca, la cual conlleva a establecer que la Autoridad Portuaria Nacional, tiene varias facultades a su haber; estas son:

1.- Ejerce el control y dirección de sus políticas de desarrollo, encaminadas lógicamente al logro de una mayor y eficaz administración de sus bienes, procurando con el establecimiento y creación de impuestos o tasas, legalmente constituidas bajo el control de normas preestablecidas el acrecentamiento de sus ingresos, en pro de un mayor beneficio para la institución y servicio a los usuarios en general.

2.- Es importante destacar que la coordinación de las actividades encaminadas o vinculadas directa o indirectamente a los puertos o el transporte en general, que realiza la Autoridad Portuaria Nacional, no lo hace al libre albedrío, a contrario sensu, esta labor la lleva a cabo con otras instituciones dedicadas al mismo negocio o actividad que de una u otra manera guardan relación con la actividad portuaria.

Esta misma labor ha de realizarse, adoptando todas las medidas que estime conveniente, para la organización y mejor funcionamiento de los puertos, a través de reglamentos necesarios.

3.- La ley faculta a la Autoridad Portuaria Nacional, de una manera cónsona y regulada, para estructurar, reglamentar, determinar, fijar, alterar e imponer tasas y derechos por los servicios que preste o suministre, sin distinción de ninguna clase para determinados sectores, empresas, instituciones, sindicatos o cooperativas en particular.

"ARTICULO 19: Todos los servicios que preste la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL aún cuando sean a favor del estado, los municipios, organismos autónomos o semiautónomos del Estado o particulares, deberán ser remunerados según las tarifas vigentes. La AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL no estará facultada para eximir en todo o en parte estos pagos.

De la norma transcrita, se desprende feacientemente que NADIE (Ninguna institución, cooperación o asociación etc), está exenta de pagar los costos o gastos, que en un momento dado se establezcan como servicios que preste la Autoridad Portuaria Nacional, tal y como lo establece la misma norma, "AUN CUANDO SEAN A FAVOR DEL ESTADO".

Mediante el Acuerdo C.E. Nº.74-85 de 24 de septiembre, por el cual se fijan los cargos para cubrir los costos de la Tarjetas de Identificación a Personas y de Calcomanías de automóviles que ingresan a los Recintos Portuarios bajo jurisdicción de la Autoridad Portuaria Nacional, y en ninguno de sus cinco (5) artículos señala exención alguna o especial para determinada institución, organismos, sindicatos o cooperativas.

Es oportuno señalar, que dentro del Capítulo III (De la Administración y Organización), de la Ley Nº.42 de 2 de mayo de 1974, por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional, en su artículo Nº.6, dispone o indica como estará integrada la Dirección superior de la Autoridad Portuaria Nacional y, en su numeral 6º, designa un Representante de los usuarios de los Puertos.

Se deduce entonces que siempre ha sido de conocimiento de parte de los usuarios, la implementación que fijan los cargos para cubrir los costos de las tarjetas de Indentificación a Personas y de las calcomanías de automóviles para ingresar a los recintos portuarios; de igual manera, que no hay ley o disposición que exima ni a los sindicatos ni cooperativas alguna en particular.

Ahora bien, hay que hacer la salvedad que las Cooperativas de carácter nacional, mediante la ley 24 de 21 de julio de 1980, se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, en su Capítulo VIII, Exenciones, Protección, Derechos y Obligaciones, dispone en su artículo Nº.76 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 recaigan o recayeran sobre lo siguiente:

a) Constitución, reconocimientos, 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 aplicación;

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 la 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, combustibles, 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."

Si es cierto y legal, que las Cooperativas estan exentas de pagar todo tipo de impuestos o tasas, pues a través de la propia ley que las creó, quedaron eximidas de tales imposiciones de carácter tributario, toda vez que esa fue la intención del Legislador al momento de redactar la norma.

Lo interesante en este caso, lo es el hecho que el pago de una tarjeta de identificación, pase de entrada o calcomanía, no se enmarca ni se puede ubicar dentro del concepto o categoría de un impuesto, tasa, gravamen o contribución.

Ante la acefalia o la existencia de un vacío legal que enmarque el concepto de tarjeta de identificación o calcomanías, para los efectos de si son o no un gravamen, impuesto o tasa, la emisión de los mismos deberá ser cubierta (su erogación), por la persona o entidad, que se dispuso al momento en que fue creado los cargos establecidos mediante el A.E. Nº.74-85 de 24 de septiembre de 1985.

Sin otro particular, nos reiteramos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

14/och.