

MINISTERIO PUBLICO

PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION.

Panamá, 2 de junio de 1981

Señor Profesor  
Jorge R. Arosemena,  
Gerente General del Instituto Panameño  
de Turismo,  
E. S. D.

Señor Gerente General:

Avisole que el día 12 de mayo próximo pasado recibí su atenta Nota número 112-48-81, calendada el día 7 del mismo mes, por medio de la cual me formula dos interrogantes.

Cumple gustosamente con contestar a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender, en la siguiente forma:

Primera interrogante: "¿Con las modificaciones introducidas por la Ley 55 de 1979 al artículo 425 del Código Fiscal a cuánto ha ascendido el valor de la tarjeta de turismo, a B/5.00 o a B/7.00?"

Respuesta: El Artículo 1º de la Ley 55 de 1979 reformó el Artículo 425 del Código Fiscal y, en lo atinente a las tarjetas de turismo, el ordinal 59 establece textualmente: "59. Por la expedición de cada tarjeta de turismo 5.00".

Considero que el sentido de esta disposición es claro, por lo cual debemos atenernos a su tenor literal, siguiendo la regla de hermenéutica legal contenida en la primera oración del Artículo 9 del Código Civil. En consecuencia, opino que el valor de la tarjeta de turismo ha ascendido a sólo cinco balboas (B/5.00).

175

Segunda interrogante: "¿A quién cabe la competencia en la fijación de la tarifa de la tarjeta de turismo, a las autoridades consulares o a las empresas de transporte aéreo y Agencias de Viajes en el extranjero, por conducto del IPAT?"

Respuesta: Tal como se expresa en la respuesta anterior, la tarifa que debe aplicarse a la tarjeta de turismo la fijó claramente el Artículo 1, ordinal 59, de la Ley 55 de 1979 en cinco balboas (B/5.00).

En cuanto a las entidades o personas facultadas para su expedición y percepción de lo que por su concepto se recaude, me parece conveniente referirnos a algunas normas jurídicas dictadas sobre ellas:

1°. En 1941, la Ley Número 74, de 18 de junio, por la cual se organiza el Turismo en la República estableció esta tarjeta para todo turista o excursionista que llegara al país, obligando que fuera portada por el interesado para su tránsito por el territorio bajo la jurisdicción de la República. El Artículo 15 ibidem expresaba:

"Artículo 5. Todo Turista o Excursionista que llegue a la República será provisto al momento de desembarcar de una tarjeta de Turismo que distribuirá el Ministerio de Agricultura y Comercio. Ningún Turista o Excursionista podrá transitar por el territorio bajo la jurisdicción de la República a menos de haber obtenido y portar tarjeta de Turismo que le servirá de identificación personal. Se multará con una suma de veinticinco balboas (B/25.00) a cien balboas (B/100.00) a la Compañía de Vapores o Transportes por cuenta de la cual haya sido transportado al territorio de la República el Turista o Excursionista que no cumpla con esta disposición, siempre que se compruebe la responsabilidad de la Compañía."

Posteriormente el Decreto Ejecutivo Número 779, de 20 de mayo de 1946, facultó a las compañías de

~~176~~  
176

transporte para expedirlas, en su Artículo tercero, inciso segundo, señalando el Artículo Sexto ibidem un balboa (B/1.00) por cada tarjeta que expidieran el cual sería recaudado por el Ministerio de Agricultura y Comercio. Este último artículo decía:

"Artículo sexto: Mientras se legisle sobre el particular, la Compañía de Transporte deberá pagar un balboa (B/1.00) por cada tarjeta de viajero en tránsito o de turista que expida, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 74 de 1971. Este impuesto será recaudado directamente por el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias."

2°. En 1956, la Ley Número 8, de 27 de enero, por la cual se aprobó el Código Fiscal, dispuso que la expedición de la tarjeta de turismo sería un servicio consular, por el que se cobraría un balboa (B/1.00). En su Artículo 425, ordinal 53, se expresaba:

"Artículo 425. Por los Servicios Consulares se pagarán los siguientes derechos:  
.....53. Por la expedición de cada tarjeta de turismo 1.00".

3°. Luego, en 1960, el Decreto Ley Número 16, de 30 de junio, sobre Migración, elevó a dos balboas (B/2.00) el valor de esta tarjeta, estableciendo que el uso, formato y expedición sería reglamentado conjuntamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Agricultura, Comercio e Industrias, pudiendo ser expedidas por las empresas de transporte debidamente autorizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, entendiéndose que estas empresas de transporte actuarían en funciones de Agentes Auxiliares de los Consulados Panameños.

Los Artículos 2 y 4 de esta excerta legal textualmente decían:

"Artículo 2°. Para ingresar al territorio nacional, los turista deben obtener tarjetas especiales de turismo o visa de turismo.

175

4-

El uso, formato y expedición de estas tarjetas serán reglamentados conjuntamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Agricultura, Comercio e Industrias con el objeto de incrementar el movimiento turístico de la República y de evitar al mismo tiempo, la entrada de elementos indeseables al país."

"Artículo 4°. Las tarjetas de turismo podrán ser expedidas por las empresas de transporte que estén debidamente autorizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se entiende que las empresas de transporte al expedir las tarjetas de turismo actúan en funciones de Agentes Auxiliares de los Consulados panameños y que la expedición de las mismas estará por lo tanto, sujeta a la reglamentación, control y vigilancia de Ministerio de Relaciones Exteriores, por conducto de sus funcionarios consulares y diplomáticos."

4°. Después, el Decreto Ley Número 22, de 15 de septiembre de 1960, crea el Instituto Panameño de Turismo con la finalidad de incrementar el turismo y el Decreto Ley Número 13, de 20 de ese mismo mes y año, le da ingerencia en la expedición, formato y uso de la tarjeta de turismo, como consultor del Ministerio de Relaciones Exteriores para esos efectos.

El artículo 2 de este Decreto Ley, estableció:

"Artículo 2. El inciso tercero del Artículo 2 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, quedará así:

"La expedición, formato y uso de estas tarjetas serán reglamentadas por el Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, tras consultar al Instituto Panameño de Turismo sobre el particular, y con el fin de incrementar el movi-

miento, y con el fin de incrementar el movimiento turístico de la República y evitar, al mismo tiempo, la entrada al país de elementos indeseables." (El subrayado es mío).

Sobre esta forma de expedir las tarjetas de turismo no he encontrado ninguna disposición posterior reformativa o derogatoria.

5°. En 1968, el Decreto de Gabinete Número 58, de 27 de noviembre, por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley N° 22, de 15 de septiembre de 1960, dispuso en su Artículo 3° que los fondos que se recaudaran por las tarjetas de turismo acrecentarían el patrimonio del Instituto Panameño de Turismo, de este modo:

"Artículo 3°. El Capítulo Tercero y el Artículo 4° quedarán así:

"CAPITULO TERCERO

Patrimonio

Artículo 4°. El Patrimonio del Instituto estará constituido por: . . . . .  
. . . . . g) El ingreso proveniente de la expedición de la Tarjeta de Turismo....."

6°. En 1976, la Ley 83, de 23 de diciembre, "por la cual se adoptan normas que introducen modificaciones relativas al régimen orgánico del IPAT", le atribuyó a esta entidad la facultad de reglamentar la forma de recaudar sus ingresos, al disponer:

"Artículo 40. Adiciónase el artículo 3° del Decreto Ley 22 de 15 de septiembre de 1960 modificado por el Decreto de Gabinete 58 de 27 de noviembre de 1968 con los acápites s) y t) así:

Artículo 3° . . . . .

s) Reglamentar la forma de cobrar y percibir sus ingresos."

7°. Por último, en 1979, la Ley 55, de 5 de diciembre, en su artículo 1°, modificó el Artículo 425 del Código Fiscal y dispuso, en lo pertinente:

"Artículo 1; El Artículo 425 del Código Fiscal quedará así:

Artículo 425. Las tarifas que aplicarán la Dirección Consular y de Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro, los Cónsules Panameños acreditados en el exterior y debidamente autorizados para ello y otros funcionarios competentes facultados por la Ley, por los servicios relativos al comercio, la navegación y otros servicios administrativos, serán las siguientes:

. . . . . 59. Por la expedición de cada tarjeta de turismo 5.00."  
(El subrayado es mío)

Obsérvese que en el Artículo 425 original del Código Fiscal se hacía mención a que "por los servicios Consulares se pagarán los siguientes derechos", en tanto que en la reforma introducida por la Ley 55 de 1979 se hace mención de "la Dirección General Consular y de Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro, los Cónsules panameños acreditados en el exterior y debidamente autorizados para ello y otros funcionarios competentes facultados por la ley", (El subrayado es mío) de tal manera que no circunscribe únicamente a los cónsules la facultad para aplicar las tarifas que señala, sino además de la Dirección Consular y de Naves a "otros funcionarios facultados por la Ley".

Por tal razón no creemos que la reforma introducida al Artículo 425 del Código Fiscal por la Ley 55 de 1979 haya tenido la virtualidad de derogar o subrogar el Artículo 2° del Decreto Ley Número 13 de 1965, ni el Artículo 3, literal g), del Decreto Ley 22 de 1960, tal como quedó adicionado por el Artículo 4° de la Ley 83 de 1976, y que, en consecuencia, en la reglamentación de la expedición, formato y uso de las tarjetas de turismo tiene derecho a participar el Instituto Panameño de Turismo, siendo de su patrimonio el ingreso proveniente de estas tarjetas y de su resorte la reglamentación de la forma de cobrarlo y percibirlo.

Ahora bien, como se trata de fijar el criterio interpretativo de normas tributarias, me permito sugerirle que se comunique con el señor Director General de Ingresos para que, si él considera que las circunstan-

149

cias así lo exigen, indique cual es el sentido de las normas comentadas, con base en el Artículo 7 del Decreto de Gabinete Número 109, de 7 de mayo de 1970, que, en lo pertinente dice:

"Artículo 7. El Director General de Ingresos, sin que en ningún caso pueda delegarla en sus subalternos, tiene la función de fijar el criterio de interpretación de las normas tributarias, por medio de Resoluciones cuando las circunstancias, así lo exijan....."

Con lo anteriormente expuesto, espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Del señor Gerente General, con reiteración de mis sentimientos de consideración y aprecio,

Ldo. Carlos Pérez Castellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION