

Panamá, 16 de noviembre de 2000.

Licenciado

ALEX A. CEDEÑO Q.

Tesorero Municipal del Distrito de Las Tablas
Las Tablas, Provincia de Los Santos.

Señor Tesorero:

Dando cumplimiento a las funciones que nos asigna la Constitución y la Ley de, "***Servir de Consejera Jurídica de los funcionarios públicos administrativos***", (Cfr. Constitución Política, Artículo 217, numeral 5; Código Judicial, Artículo 346, numeral 6; y, Ley 38 de 2000, Artículo 6, numeral 1.); procedo por este medio a ofrecer formal contestación a Nota s/n fechada 16 de octubre del 2000, en la que me expone la siguiente consulta:

"Me dirijo a Ud. con la finalidad de elevar consulta al Despacho que dignamente preside, sobre una situación acerca de la cual necesitamos saber la opinión legal que nos pueda suministrar.

Dicha situación se refiere a la legalidad del cobro de un impuesto municipal sobre el transporte público selectivo, por unidad de transporte, el cual deberá ser pagado mensualmente como un derecho.

1.2.4.1. 25: SERVICIO DE PIQUERA: Todo servicio de piquera de transporte selectivo,

pagará por unidad de transporte, de acuerdo a las siguientes tarifas: ...”

Primeramente, a fin de ofrecer respuesta ajustada a derecho y a reglas de sana crítica, examinaré la legislación vinculada con la situación expuesta, para posteriormente analizar conforme a la realidad actual si procede o no legalmente lo solicitado.

En este orden, tenemos que el servicio de transporte público de transporte selectivo denominado “taxi”, debido a la naturaleza del servicio que presta es considerado como un servicio público. Como tal está regulado por la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, que crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre ¹.

El Artículo 5, numeral 34, de la Ley 14 in comento, define el servicio público de taxi de la siguiente manera:

“Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, regirán las siguientes definiciones.

1. ...

34. Taxi: Vehículo de servicio público de transporte terrestre individual o selectivo, que se presta con base a un acuerdo entre el transportista y el usuario, desde un lugar de origen a un destino específico solicitado por el usuario, por un precio determinado y de acuerdo con la tarifa predeterminada”.

La Ley también define la categoría de “taxi de lujo”, el que según la norma es el vehículo de transporte terrestre selectivo con especificaciones de comodidades adicionales, tales como aire acondicionado.

¹ Gaceta Oficial No. 23.854 de 2 de agosto de 1999.

Podemos observar que la legislación ha definido este servicio público de manera muy general, concediendo incluso, la oportunidad de que los conductores de estos vehículos lleguen a los acuerdos más convenientes con los usuarios para lograr así la satisfacción del servicio prestado.

Dentro de este mismo contexto, la Ley 14 de 1993 modificada por la Ley 34 de 1999, no establece que tales servicios públicos deban pagar impuesto municipal alguno, excepto el pago de derecho de placa de circulación que es un derecho que cobra el Municipio anualmente. Este derecho es pagado al Municipio donde se encuentre registrado el vehículo.

Un examen detallado de la Ley de Transporte nos permite asegurar que ésta no contiene ninguna disposición que establezca la facultad del Municipio para imponer cobros en concepto de tributo al servicio público de transporte terrestre, no obstante, tampoco lo prohíbe.

Referente al tema que nos ocupa, podemos decir que la Ley de Transporte sólo ha dispuesto en su artículo 39, que: ***“Todos los concesionarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros, contarán con una piquera, la cual tendrá por objeto el ordenamiento y control de los vehículos que prestan el servicio de transporte terrestre, a fin de garantizar la debida coordinación y eficiencia del servicio.”*** (Cfr. Ley No.34 de 28 de julio de 1999, que crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y que modifica la Ley 14 de 1993, Artículo 39)

Con este precepto, ha sido el interés del legislador que la Autoridad del Transporte lleve un control de los vehículos que prestan el servicio público de transporte terrestre dentro del territorio nacional, de modo tal que se asegure la eficiencia del mismo.

De otro lado, la Ley de Regímenes Municipales sí prevé el cobro de diferentes derechos dentro del distrito, lo cual se infiere claramente del contenido del artículo 74, cuyo texto literal dice: ***“Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier***

clase que se realicen en el Distrito". (Cfr. Ley 106 de 1973, de Regímenes Municipales, Artículo 74 y ss.) (Lo subrayado es de este Despacho).

Aunado a ello, el artículo 77 de la misma Ley in comento sostiene:

"ARTÍCULO 77. Son derechos y Tasas por aprovechamiento especiales, los siguientes:

1. ...

14. Estacionamientos en la vía pública de vehículos en general y terminales municipales;

19. Cualquiera otros de naturaleza análoga según criterio del Concejo." (Lo subrayado es de este Despacho)

Lo anterior significa que, el Municipio como ente primario de la unidad político-administrativa del Estado, puede imponer impuestos, derechos, tasas y contribuciones en las actividades que se desarrollen dentro del distrito y que el Concejo considere que generan lucro a quien las ejecuta. La única limitación que tiene el Municipio en materia de imposición de impuestos está contenida en el artículo 79 de la Ley 106 ibídem, al señalar de manera categórica: **"Las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación no pueden ser materia de impuestos, derechos y tasas municipales sin que la Ley autorice especialmente."**

En este punto, es necesario dejar claramente sentado que si bien el Municipio está facultado para imponer tributos conforme a la Ley en diversas actividades comerciales de carácter lucrativas realizadas dentro de la circunscripción distrital, lo cierto es que se debe ser cuidadoso en tal labor. Decimos esto, en virtud de que es importante distinguir cuando se trata de un negocio que genera divisas a sus explotadores; y, cuando se trata solamente del ejercicio de una profesión liberal, en donde lo que se busca es desarrollar la misma para asegurar una subsistencia decorosa, lo que incluso está

protegido constitucionalmente y prohíbe el establecimiento de impuestos o contribuciones sobre el ejercicio de las mismas. (Cfr. *Artículo 40 de la Constitución Política*).

De allí que, en estos casos de imposición de derechos a los servicios o actividades que se desarrollen dentro del distrito, deben tomarse en consideración varios factores, a saber: 1. Que exista Régimen Impositivo debidamente desarrollado que fundamente el cobro; 2. Que exista efectivamente la unión de prestatarios del servicio con propósitos u objetivos comunes; 3. Que dicho servicio se efectúe bajo una Licencia Comercial, que avale la existencia de esa actividad como comercial con ánimo de lucro; 4. Que tal actividad no haya sido gravada por el Estado; etc. Esto, refleja la existencia de un estudio previo que avalará y sustentará la imposición del tributo a cobrar, en este caso en particular a las piqueras de taxis, atendiendo la afluencia de vehículos adscritos a tal piquera.

Señor Tesorero, pareciera de la codificación que nos adjunta en la consulta elevada que en su distrito se dictó un Acuerdo que establece el Régimen Impositivo que regula la Vida Oficial de la Provincia de Los Santos, o mejor dicho la vida municipal del Distrito de Las Tablas, sin embargo, no nos adjunta el referido Acuerdo. Razón, por lo que desconocemos elementos importantes como la fecha del mismo, si fue publicado en Gaceta Oficial o no, para de allí ponderar su eficacia y por ende su validez legal.

Si efectivamente, se han cumplido los presupuestos enunciados anteriormente, puede efectuarse el cobro en cuestión, siempre que el mismo se haga de manera razonable. Pues, en el Distrito de Panamá, existen piqueras de taxis que pagan un impuesto a dicho Municipio por la actividad lucrativa que desarrollan. Como ejemplo de ello, podemos citar el caso concreto de la piquera del Parador, piquera que ampara sus operaciones bajo una licencia comercial y cuyo representante legal consciente de la actividad comercial lucrativa que se realiza se ha acercado al Municipio para pagar el derecho correspondiente.

De cualquier modo, insistimos, debe tenerse cuidado en la imposición del tributo, debido a que en tales casos deben atenderse las particularidades propias del lugar. Ya que, una cosa es la capital y

otra cosa es el interior de la República, en donde la afluencia de vehículos obviamente, es menor y en donde consecuentemente, las tarifas son más bajas.

En conclusión, somos de la opinión que aún cuando han quedado aspectos un poco imprecisos en la consulta elevada, que no permiten conocer integralmente el asunto sometido a opinión, ello no es óbice para reiterarle que si el Acuerdo ha cumplido con las formalidades exigidas por la Ley, como su publicación en Gaceta Oficial oportunamente, es viable la fijación del impuesto a las piqueras de taxis de su región, atendiendo un hecho social insoslayable que es, su interés de incrementar los fondos municipales para de esta forma impulsar el desarrollo de su distrito. Además, de que es una forma de recaudar, ya que otros distritos también lo han considerado un cobro legítimo y lo han incluido en sus regímenes impositivos, como ejemplo citamos el caso del Distrito de Changuinola, el que a través del Acuerdo No.101 de 28 de diciembre de 1998, Gaceta Oficial No.23.727 de 4 de febrero de 1999, recoge lo pertinente.

En estos términos, dejo contestada la consulta que tuvo a bien formularme, esperando haberle aclarado lo solicitado. Sin otro particular, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.