

Panamá, 20 de marzo de 1998.

Licenciado  
Eustacio Fábrega L.  
Director General de Aeronáutica Civil  
E. S. D.

Señor Director General:

A esta Procuraduría ingresó el día 12 de marzo último, su Nota No.107-AJ-DG-DAC, de fecha 28 de febrero de 1998, en la cual solicita nuestra opinión jurídica referente a la situación que nos permitimos citar a continuación:

“... algunas Líneas Aéreas que realizan el transporte aéreo internacional desde y hacia Panamá, exigen a las Agencias de Viajes el pago de servicios adicionales a los que corresponden, a la tarifa existente del respectivo boleto de viaje, por razón de impuestos y tasas aplicables por los gobiernos y autoridades aeroportuarias del lugar de destino del pasajero.”

Criterio de la Dirección de Asesoría Legal de la  
Dirección de Aeronáutica Civil

La Consulta contiene el criterio jurídico del Departamento de Asesoría Jurídica de la entidad, y en él, se expresa que “... no es jurídicamente posible, ni tiene fundamento legal alguno el cobro que las Líneas Aéreas quieren que se haga a través de las Agencias de Viajes de imposiciones establecidas por legislaciones extranjeras, e igualmente considera, es facultad de Aeronáutica

prohibir este tipo de conducta por razón del cumplimiento insoslayable por parte de este organismo y sus funcionarios de la Constitución y la Legislación Nacional vigente.”

### Examen Jurídico de la Procuraduría de la Administración

El problema planteado radica en la exigencia por parte de ciertas Líneas Aéreas de, que las Agencias de Viajes cobren a sus clientes servicios adicionales en concepto de impuestos y tasas fijadas por gobiernos y autoridades aeroportuarias extranjeras. Con lo cual, en otros términos, se exige el cobro y consecuente pago en Panamá, de tributos generados fuera del territorio nacional. Evaluemos esta situación.

Las Agencias de Viaje se dedican entre otras actividades a la intermediación en la reserva y venta de billetes de pasajes en todos los medios de transporte en el país o en el extranjero; de acuerdo a lo regulado por el artículo 3, literal (a), de la Ley 73 de 1976, que regula el negocio de este tipo de empresas. Esa mediación entre la Línea Aérea y el cliente o comprador de un billete de pasaje supone, el cobro del valor del mismo, la comisión de venta, impuesto de etiquetaje local y la tasa de turismo de la República de Panamá.

Se observa entonces, que la transacción de compra y venta de un billete de pasaje, en principio, implica además del intercambio del servicio de transporte por un valor económico determinado, la imposición de una serie de tributos a los usuarios o clientes; sin embargo, en cuanto a este aspecto, observamos que las Agencias de Viajes ejercen una actuación recaudadora al servicio del Estado.

Ahora bien, la actividad de hacer efectivo el cobro de los tributos de orden nacional, no es objetada por las Agencias de Viajes, sin embargo, el requerimiento que les hacen las Líneas Aéreas del cobro o recaudación en Panamá de impuestos, tasas u otra clase de tributos exigidos por gobiernos o autoridades aeroportuarias extranjeras provoca su inconformidad. Esta situación, jurídicamente, excepciona el Principio de Derecho Tributario, de territorialidad, o lo que es lo mismo, la exigibilidad de los impuestos del territorio o del país que los fija.

En cuanto al Principio de territorialidad del tributo, podemos comentar además que, la doctrina es consistente al sostener que éstos se exigen "... donde están situados los bienes, donde se desarrollan las actividades, o donde se utilizan los derechos" (Confróntese: VALDÉS ACOSTA, Ramón. Instituciones de Derecho Tributario. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1996. pág. 33). Como se desprende del Principio citado, el tributo, será requerido y por ende pagado, en el lugar donde se genera o nace como obligación, o sea el lugar de su "fuente", denominación que también recibe este Principio.

Podemos entender que en el giro normal de operaciones tanto de las Líneas Aéreas, como de las Agencias de Viajes, la prestación del servicio al cliente determina el norte a seguir; no obstante, aunque la intención que persiguen las primeras, de ofrecer al cliente o comprador del boleto de viaje la oportunidad de realizar un único pago que incluya, los impuestos o tasas del lugar de destino, pretende mejorar el servicio; resulta imposible que se acceda a ese requerimiento, pues, en nuestro ordenamiento jurídico vigente, no existe una norma jurídica que así lo permita.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.