

Materia: Surtidor de Gasolina (Impuesto Municipal), Impuesto Municipal (Gasolina)

Estimado Señor Presidente:

En base a las facultades que nos confiere el Código Judicial, artículo 348, numeral 4°, como asesores jurídicos de los funcionarios públicos, tenemos a bien dar respuesta a su Nota s/n de 12 de marzo de 1998, enviada mediante fax, respecto al "término surtidor y su relación con la venta de combustibles."

En primer término, como Usted lo señala, existe una controversia de interpretación del término surtidor, para ello hay que tomar en cuenta los principios de hermenéutica o interpretación de una disposición legal que recoge el Código Civil, que establece de manera general la prohibición de recurrir al espíritu de la norma si es claro su tenor literal, de no ser claro se puede recurrir a la intención del Legislador, en este caso del Consejo Municipal al momento de dictar el Acuerdo que regula este tema, o a su espíritu (art. 9).

"ARTICULO 9.-Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento."

Igualmente, el Código Civil prevé que los conceptos o términos deberán entenderse en su sentido natural y obvio, de acuerdo al uso general de las mismas palabras, a menos que en la propia disposición legal le atribuya expresamente determinado significado (art. 10).

"ARTICULO 10.-Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal."

Si atendemos a la definición que plantea su Consulta, según texto del MIPPE, que considera surtidor como aquel "que surte o abastece. Chorro de agua que sale vertical u oblicuamente de una fuente. Aparato extractor y medidor que se emplea para expender un líquido, particularmente gasolina, contenido en un depósito subterráneo. Boquilla de orificio muy pequeño que ligue la gasolina al carburador de los motores de explosión."

Muy parecida definición contempla el Diccionario de la Lengua Española que establece que surtidor es aquel "que surte o provee. Chorro de agua que brota o sale, especialmente hacia arriba. Bomba que extrae de un depósito subterráneo de gasolina, la necesaria para repostar a los vehículos automóviles. (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 21° Edic., t. II, Edit. Espasa Calpe, S.A., Madrid, España: 1992, pág. 1923)

En principio, pareciera que la intención original del Consejo Municipal al dictar el Acuerdo Municipal N° 23 de 24 de octubre de 1995 era tomar el concepto de surtidor como equivalente a la unidad, al aparato, a la bomba que extrae combustible de algún depósito subterráneo y no a cada una de las mangueras.

Otro aspecto que hay que tomar en cuenta es el cambio tecnológico frente a la normativa legal vigente, o sea, existen casos en que la norma no puede prever los cambios de la tecnología por lo cual queda desfasada o no se ajusta a la realidad, por tanto, la determinación de si la nueva tecnología se ajusta o no a los supuestos establecidos en la Ley es un asunto netamente técnico.

En consecuencia, hay que analizar cada tipo de surtidor, su mecanismo interno a fin de establecer si cada manguera de un surtidor es independiente o no, o si funciona a la vez o no las mangueras del surtidor, si el surtidor proporcionaba gasolina y diesel a la vez pero con distintas mangueras, e incluso fijar la relación que existe entre el marcador del surtidor con las mangueras, es decir, se deben considerar varios aspectos técnicos y concretos de cada marca o modelo de surtidor.

Este análisis es necesario puesto que el cálculo de la Contribución Municipal establecida en el Distrito de Capira para las estaciones de gasolina es en base al volumen de ventas de combustibles, lo que implica que para determinar el monto exacto del Impuesto en estudio se requiere centrar nuestra atención en los marcadores o tableros de cada surtidor que son los que registran el volumen exacto de gasolina.

Del Acuerdo Municipal N°23 de 1995 deducimos que este Impuesto forma parte del Régimen Impositivo del Municipio de Capira. Sin embargo, por su manera de calcular o el hecho impositivo gravado pareciera "prima facie" que entra en conflicto con el Impuesto sobre la Renta u otro tipo de Impuesto a nivel nacional, y debemos recordar lo que establece nuestra Constitución Política al respecto:

"ARTICULO 242.-Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales."

A nivel legal, la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973 "sobre el Régimen Municipal" (G.O. N°17,458 de 10 de octubre de 1973), reformada por la Ley N°52 de 12 de diciembre de 1984, establece en materia impositiva lo siguiente:

"ARTICULO 74.-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."

"ARTICULO 75.-Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:

1. Agencias...

37. Pesas, medidas y aparatos para medir energía, líquidos, gas, gasolina, y otras especies;

38. Salones..."

Los artículos anteriores determinan el ámbito o área específica de los Impuestos Municipales que normalmente es dentro del Distrito, y que concretamente le corresponde por Ley a los Municipios gravar los aparatos para medir la gasolina es decir, los surtidores, pero agregaríamos más puntualmente los medidores o marcadores de cada surtidor, debido a que según nuestra tesis, el volumen de venta de combustibles (gasolina, diesel) ya es gravado por algún Impuesto nacional, no así el aparato llamado surtidor o marcador.

Esta aclaración sobre la incidencia del Impuesto Municipal en estudio surge por la experiencia que tuvo el Municipio de Panamá con la Asociación de Distribuidores de Gasolina y Derivados del Petróleo (ADIGAS), puesto que anteriormente este mismo Impuesto era calculado y cobrado por el Municipio de Panamá en base al volumen de ventas de combustible, lo cual los llevó a la mesa de negociaciones con ADIGAS y por consenso se estableció el cobro de este Impuesto en base a surtidor instalado solamente, donde por el primer surtidor instalado se le cobra B/.15.00, por cada surtidor adicional hasta seis (6), B/.3.00, y los que excedan de seis surtidores adicionales pagarán B/.4.00 cada uno.

En este caso, el Acuerdo Municipal de Panamá equipara o asigna a la palabra surtidor el significado de manguera, de manera que cada surtidor adicional se les cobra menos (B/.3.00 ó B/.4.00) que al primer surtidor (B/.15.00), de manera que sin afectar al particular éste contribuya con la labor municipal. Ambas partes consideraron que debe ser por manguera porque entre más mangueras, estas reflejan el movimiento o volumen comercial de la estación de gasolina, y no es lo mismo tener dos (2) surtidores con dos (2) mangueras cada uno, a tener dos (2) surtidores con cuatro (4) o seis (6) mangueras cada uno.

En cambio, el Acuerdo Municipal N°23 de 1995 distingue entre gasolina, diesel y kerosene, además de ser variable por ejemplo: todo surtidor de gasolina paga entre B/.15.00 y B/.25.00, donde el tramo entre estas dos cifras se determina en base al volumen efectivo de gasolina vendida, y si de la manera en que está establecido este Impuesto se llega a entender que surtidor es equivalente a manguera, consideramos que las estaciones de gasolina del Distrito de Capira se verían seriamente perjudicadas y estamos seguros que esa no es la intención.

Así, por ejemplo, a manera de comparación, una estación de gasolina en Panamá por un aparato surtidor con cuatro (4) mangueras pagaría fijo B/.24.00 (B/.15.00 + B/.3.00 + B/.3.00 + B/.3.00), en cambio, en Capira sumaría como mínimo B/.60.00 (B/.15.00 x 4). Definitivamente que las estaciones de gasolina en la ciudad de Panamá tienen mayores ventajas y rentabilidad que en el Distrito de Capira, por ende, no es lógico ni justo que sean mayores los Impuestos por igual hecho imponible.

Dada la autonomía municipal, le aconsejamos al Honorable Consejo Municipal de Capira modificar el Acuerdo Municipal N°23 de 1995, a fin de ajustar el sistema que sigue el Municipio de Panamá a la realidad de las estaciones de gasolina de Capira.

Por otra parte, en el Informe Técnico notamos que hay varios surtidores sin declarar, donde los dueños de las estaciones de gasolina tienen la obligación inmediata de declarar ante la municipalidad de Capira tal instalación. Al respecto, a los surtidores no declarados debe cobrárseles el Impuesto municipal sobre combustible desde su instalación, tomando en cuenta que el Acuerdo Municipal N°23 de 1995 no es retroactivo.

Por todo lo anterior, consideramos que el término surtidor a la luz del Acuerdo Municipal N°23 de 24 de octubre de 1995 del Distrito de Capira se refiere al aparato, y no a cada una de las mangueras, según el significado normal del mismo y según la aparente intención original del Honorable Consejo Municipal de Capira. No obstante, reiteramos nuestro consejo de estudiar la posibilidad de modificar dicho Acuerdo de forma tal que se ajuste a la tendencia impositiva municipal en materia de combustible y beneficie tanto los planes del Municipio de Capira como a los dueños de estaciones de gasolina del Distrito.