

Panamá, 18 de agosto de 2003.

Licenciada

Liriola Pitti

Gerente General del
Instituto Panameño de Turismo (IPAT)
E. S. D.

Señora Gerente General:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los servidores de la administración pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con la correcta interpretación de la Ley N°.8 de 14 de julio de 1994, por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá y, el Decreto Ley N°.4 de 10 de febrero de 1998, por medio del cual se modifica la Ley N°.8 de 1994; ello, conjuntamente con lo dispuesto en la Resolución de Gabinete N°.251 de 27 de noviembre de 1996, por la cual se declara Zona de Desarrollo Turístico de Interés Nacional el área denominada Zona 5, Metropolitana.

Antes de ofrecer una respuesta de fondo al tema objeto de su consulta, consideramos oportuno hacer las siguientes acotaciones jurídicas.

La Ley No.8 de 14 de junio de 1994, por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá, establecía en su artículo 4, un **GLOSARIO**, de términos que establece que se debe entender por oferta turística, en base a la actividad propia de las empresas que desarrollen y exploten el turismo en el país.

Dicho **GLOSARIO** originalmente, definía el concepto de **RESTAURANTE** como empresa dedicada a la venta de comida y bebidas dentro del contexto de una actividad comercial.¹

¹ Confróntese el artículo 4 de la Ley N°.8 de 1994, modificado el Decreto Ley N°.4 de 1998

El artículo 5 ibídem establece lo siguiente:

“Artículo 5. Podrán acogerse a los incentivos y beneficios de la presente Ley, las personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades turísticas, **según se definen en esta ley,** y que obtengan la inscripción en el registro Nacional de Turismo.” (El resaltado es nuestro).

Por su parte, el artículo 17 del mismo texto legal, establece que el Consejo de Gabinete, a solicitud del Instituto Panameño de Turismo, podrá declarar zonas de desarrollo turístico de interés nacional, aquellas áreas que reúnan las condiciones especiales para la atracción turística, pero que carezcan de la infraestructura básica para el desarrollo de la actividad. Las personas que inviertan en una zona de desarrollo turístico, y que realicen la inversión mínima que en la zona se señale, gozarán de incentivos fiscales.²

Ahora bien, el artículo 18 establece lo siguiente:

“Artículo 18. De no acogerse la empresa turística de hospedaje público o **restaurantes** a las exoneraciones otorgadas en los artículos anteriores, la empresa cuya única actividad sea el turismo, según lo establece esta Ley y que la desarrolle fuera del área metropolitana, tendrá opción de recibir un Certificado de Empleo al Turismo (CET) a favor de la empresa equivalente a un veintiuno y medio por ciento (21.5%) del salario bruto mensual del empleo generado a partir de la promulgación de esta Ley, siempre y cuando, dicho salario bruto mensual no supere los cuatrocientos balboas (B/.400.00).

En caso de los restaurantes esta opción tendrá un término de tres (3) años.” (Los subrayados son nuestros).

² Ver artículo 17 de la Ley N°.8 de 1994.

El concepto como tal de los restaurantes, se mantiene vigente dentro de contexto legal de las normas anteriormente citadas.

En este mismo orden de ideas, el artículo segundo de la Resolución de Gabinete N°.251 de 27 de noviembre de 1996, por la cual se declara Zona de Desarrollo Turístico de Interés Nacional el área denominada Zona 5, Metropolitana, señala que:

"SEGUNDO: Declarar que dentro de la zona de desarrollo turístico de interés nacional, Zona 5 Metropolitana, para los efectos de la Ley N°.8 de 1994, sólo podrán desarrollarse las inversiones en alojamiento público turístico que contemplen las siguientes categorías: hoteles, hostales familiares, cabañas, albergues, tiempo compartido compuesto por: servicios de transporte turístico de pasajeros, restaurante turísticos, discoteca, clubes nocturnos, centros especializados en turismo, parques-recreativos, parques temáticos, zoológicos, centros especializados en ecoturismo, marinas..." (El resaltado es nuestro).

Tal y como lo establece el artículo 17 de la Ley N°.8 de 1994, el Consejo de Gabinete en uso de sus facultades legales, mediante Resolución de Gabinete N°.251 de 1996, declaró zona turística de desarrollo turístico de interés nacional, el área denominada Zona 5, Metropolitana.

De lo anterior se desprende con meridiana claridad, la concordancia que existe entre lo dispuesto en la Ley N°.8 de 1994 y lo establecido en Resolución de Gabinete N°.251 de 1996, con respecto a la actividad de los restaurantes turísticos construidos en la Zona 5 Metropolitana.

En lo que respecta al Decreto Ley N°.4 de 10 de febrero de 1998, por medio del cual se modifica la Ley N°.8 de 14 de junio de 1994, debemos destacar que el mismo, lo único que modificó con respecto al artículo 4 de la ut supra citada Ley N°.8 de 1994, es que dentro del **GLOSARIO** de términos, no define la actividad propia de una empresa de restaurante.³ Sobre el particular es importante destacar, que ello no

³ Véase artículo 4 del Decreto Ley N°.8 de 1994

significa que dicho artículo 4, sea restrictivo o prohibitivo en lo que a la actividad propia de una empresa de restaurante se refiere; partiendo de la base que el **glosario** como tal, viene a constituir un vocabulario o relación de palabras poco usuales o de dudoso sentido, con la definición correspondiente y las aclaraciones oportunas, tales como:

- Apart-Hotel
- Cabañas
- Tiempo compartido
- Régimen turístico de propiedad horizontal
- Parque temático
- Hostal
- Albergue

Lo anterior **no** significa, a juicio de este despacho, que la actividad turística de los **restaurantes** queda excluida de los beneficios que otorga la Ley N°.8 de 1994; prueba de ello lo constituye el hecho que tanto el artículo 17 como el 18 de dicha ley, dejan claramente demostrada la intención del legislador, de mantener la actividad turística de los restaurantes bajo el beneficio que ofrece la ley que promueve las actividades turísticas en la República de Panamá. En este sentido, este despacho comparte el criterio expresado por el departamento de Asesoría Legal del IPAT, cuando sostiene que el artículo 17 de la Ley N°.8 de 1994, es una norma que mantiene cierta autonomía del resto de los artículos que integran la propia ley. Si es cierto, que este artículo no establece ninguna clasificación de las actividades económicas incentivadas, limitándose a señalar que las personas que realicen la inversión que en la zona se señalen, gozarán de los incentivos que el documento que señala la inversión de la zona, es la declaratoria de la misma, es decir, la Resolución de Gabinete N°.251 de 1996, por la cual se declara Zona de Desarrollo Turístico de Interés Nacional el área denominada Zona 5, Metropolitana.

Ahora bien, su consulta se basa específicamente, en tres (3) aspectos de importancia que guardan relación con la materia sobre la promoción de las actividades turísticas en la República de Panamá, concretamente los restaurantes en la áreas de zonas turísticas; a saber:

Primera interrogante:

"1. A pesar de lo contemplado en el Decreto Ley N°.4 de 10 de febrero de 1998, que excluye a los restaurantes de las actividades contempladas en la Ley N°.8; por la autonomía que parece tener el artículo 17 de dicha Ley, considera la Procuraduría de la Administración que dentro de las Zonas Turísticas de Interés Nacional, cabe la posibilidad de incluir los restaurantes, siempre y cuando así lo señale específicamente la Resolución del Consejo de Gabinete?"

1. El artículo 4 del Decreto Ley N°.4 de 10 de febrero de 1998, **no excluye a los restaurantes de las actividades contempladas en la Ley N°.8 de 1994.**
2. La facultad que tienen las empresas o negocios que se dediquen a la actividad turística como restaurantes, podrán acogerse a los benéficos que otorga la Ley N°.8 de 1994, en virtud de lo establecido en el artículo 17 de la propia ley, en concordancia con lo establecido en el artículo segundo de la Resolución de Gabinete N°.251 de 1996.
3. Lo anterior quiere decir, que toda persona natural o jurídica que se dedique en la actualidad al desarrollo turístico en el país y, que el mismo se encuentre dentro de zonas declaradas de desarrollo turístico de interés nacional, o que inviertan en dichas zonas, gozarán de los beneficios que otorga la Ley N°.8 de 1994.
4. El artículo 4 del Decreto Ley N°.4 de 1998, no es una norma de procedimiento, que determine, restrinja o limite en forma alguna las actividades de desarrollo turístico dentro de la República de Panamá. Las actividades o negocios que no puedan acogerse a la Ley N°.8 por la cual se promueven las actividades turísticas, deben estar previamente declaradas por ley, y no debe presumirse su exclusión en virtud de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ley N°.4 de 1998, pues el mismo, solo contiene un mero glosario de algunas actividades propias de algunas empresas o negocios que explotan el turismo.

5. En consecuencia, el negocio de los restaurantes esta incluido en la Ley N°.8 de 1994, con fundamento en el artículo 17 de la propia norma y en concordancia con lo establecido en la Resolución de gabinete N°.251 de 1996, por medio de la cual se declara Zona de Desarrollo Turístico de Interés Nacional el área de nominada Zona 5, Metropolitana; no obstante, dicha ley no le es aplicable a aquellas actividades que se encuentren fuera de las zonas declaradas de interés nacional, por Ley.

Segunda interrogante:

"2. Tiene vigencia legal la Resolución de Gabinete N°.251 de 17 de noviembre de 1996 modificada por la Resolución N°.97 de 18 de junio de 1998, en torno al señalamiento de restaurantes como actividad turística, a pesar que fueron emitidas con anterioridad a la promulgación del Decreto Ley N°.4 de 10 de febrero de 1998?".

Luego de haber analizado la legislación aplicable al tema objeto de su consulta, debemos indicar, que ambas Resoluciones se encuentran plenamente vigentes y, que posterior a su promulgación, no existe norma alguna que las haya derogado o modificado como tampoco le sean contrarias.

Recuérdese, que la Resolución N°.251 de 1996, desarrolla el artículo 17 de la Ley N°.8 de 1994 que guarda relación con las facultades del Consejo de Gabinete, para declarar zonas de desarrollo turístico de interés nacional en el territorio de la República.

Tercera interrogante:

"3. En caso de que sea positiva la respuesta de la consulta N°.2, se contemplaría la actividad de construcción de restaurante o solamente la operación del restaurante? "

Somos de criterio con respecto a esta última interrogante, que en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Ley N°.8 de 1994, concordante con el artículo segundo de la Resolución de Gabinete N°.251 de 1996, los servicios

turísticos, empresas o negocios que se dediquen a actividades turísticas dentro de la Zona de Desarrollo Turístico de Interés Nacional, denominada Zona 5 Metropolitana, gozarán de los beneficios que otorga la propia Ley N°. 8 de 1994, con sus modificaciones y, entre ellos están los **RESTAURANTES**.

Es oportuna la ocasión para expresarle nuestra consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs