

Panamá, 21 de febrero de 2002.

Licenciada  
Carla Saavedra de Flores  
Tesorera a. i. .  
Municipio de Chitré  
Provincia de Herrera  
E. S. D.

Señora Tesorera:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota del 1 de febrero del presente año por la cual nos consulta:

*“...en base a qué se les cobra (su) impuesto de circulación comercial – (si es por el) transporte o por el peso, cuando (el transporte) es selectivo de ½ a 1 ½ toneladas.”*

Entre los fundamentos que cita en la nota para apoyar la mencionada interrogante, señala que:

*“...acá en el interior se presenta el caso de taxis de ½ a 1½ toneladas (que) quieren pagar por 5 pasajeros como vehículo particular.”*

Como quiera que su inquietud de carácter tributario es especialmente interesante, procederemos inicialmente con una exposición de algunos conceptos legales.

Empezamos citando la definición que nos ofrece la **Real Academia Española** en cuanto a las palabras *transportar* y *transporte* y el adjetivo *selectivo*:

1. *Transportar*: Llevar cosas o personas de un lugar a otro.
2. *Transporte*: Acción y efecto de transportar.
3. *Selectivo*: Que indica selección (de selectividad, función de seleccionar o elegir).<sup>1</sup>

En cuanto a la definición de *taxi*, debemos hacer referencia a nuestra legislación, específicamente el **Decreto No.106 de 7 de junio de 1993** “*Por el cual se expide el reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá*”. En su **Capítulo I “Disposiciones Generales”** declara:

*“Artículo 1: Los preceptos del presente Decreto regulan el uso de las vías de circulación en todo el territorio nacional y son de aplicación a todos los vehículos, aparatos, personas y animales sueltos o conducidos en rebaños.*

*Artículo 2: Las personas y vehículos se entenderán definidos para los efectos del presente decreto en la siguiente forma:*

....

*e). Vehículos: todo aparato sobre o dentro del cual se puede transportar personas o carga.*

....

*j). Taxi: Vehículo destinado al transporte selectivo y pagado de pasajeros.”*

Hemos visto pues que un taxi, *aparato sobre o dentro del cual se puede transportar personas o carga*, es catalogado como *selectivo* al tener la posibilidad de ser elegido por un individuo para *llevar cosas o personas de un lugar a otro*.

En cuanto al gravamen que debe ser atribuido al *taxi* como *transporte selectivo*, el **Decreto de Gabinete No.23 de 8 de febrero de 1971** “*Por el cual se subrogan los artículos 2, 5, 6, 7, 8, 9, 21, y 22 del Decreto de Gabinete No. 12 de 22 enero de 1969*” señala importantes instrucciones, a saber:

*“Artículo 2: La Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre procederá a hacer entrega de las placas a los interesados*

---

<sup>1</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Edit. Espasa Calpe, 21ª ed., Madrid, 1992, p.1859, 2011.

*previa comprobación de que estos han pagado en el Municipio en que residen, el impuesto anual de vehículos de rueda.*

*Artículo 5: ...las placas de circulación tendrán vigencia por un (1) año. El impuesto correspondiente y la placa será pagado anualmente por el propietario del vehículo al Municipio donde reside.*

*Artículo 6: ...los propietarios de vehículos comerciales dedicados al transporte de carga, de pasajeros u otras actividades de carácter comercial, deberán cancelar el valor del impuesto correspondiente en el Municipio donde radique su domicilio legal.”*

Es menester señalar que los artículos antes mencionados hacen referencia al concepto de **poder tributario municipal**, la facultad expresa y limitada en su ejercicio no sólo por los *preceptos constitucionales* sino por las *determinaciones legales* que fijan la materia sobre la cual el Municipio puede organizar el sistema tributario; establecen la competencia municipal y se fija el territorio sobre el cual ejercerá dicha competencia.<sup>2</sup>

Los *preceptos constitucionales* que nos interesan se encuentran en los **artículos 242, 243 y 245** de la **Constitución Política** de la República de Panamá.

Las *determinaciones legales* que fijan la materia sobre la cual el Municipio de Chitré puede organizar el sistema tributario, están recogidas en la **Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984** y en el **Acuerdo No. 22A de 11 de julio de 1995** “*Por la cual se derogan todos los acuerdos relacionados con impuestos, tasas, derechos y contribuciones y se establece el nuevo régimen impositivo del Municipio de Chitré*”.

En adición, existen ciertos *principios* que rigen el poder tributario municipal: de *domicilio o residencia*; de *legalidad*; de *igualdad*; de *proporcionalidad*; y de *territorialidad*.

El hilo conductor entre los citados artículos 2, 5 y 6 es precisamente el **principio de domicilio o residencia**. La residencia o domicilio es el lugar donde las personas conservan su familia o el asiento principal de sus negocios y por tanto, *donde habitualmente ejercen sus derechos civiles y comerciales*.

<sup>2</sup> Luqui, Derecho Constitucional Tributario, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1993, p.346

La expresión *residencia* hace alusión a la casa de habitación y la expresión *domicilio* a la circunscripción municipal donde el sujeto tiene su residencia. En ese sentido la persona se encuentra domiciliada en el Municipio donde tenga su casa o habitación.

En cuanto al **principio de legalidad**, tenemos que este principio se desprende del aforismo romano "*nullum tributum sine lege*": no hay tributo sin Ley que lo establezca. Se ha mantenido inalterable a través de los siglos y es una de las más seguras garantías de los derechos individuales.

Dicho principio se manifiesta claramente en los **artículo 8 y 22** del Decreto de Gabinete No.23 de 8 de febrero de 1971, a saber:

*“Artículo 8: El año fiscal para el cobro de los impuestos de vehículos de ruedas se inicia el primero de marzo de cada año y termina el último de febrero del año siguiente.”*

*“Artículo 22: El impuesto de circulación de vehículos de uso particular, de pasajeros y de carga será como sigue:*

- a) Por un automóvil de uso particular hasta cinco (5) pasajeros...*
- b) Por un automóvil de uso particular hasta seis (6) pasajeros...*
- c) Por un automóvil de alquiler hasta cinco (5) pasajeros...*
- d) Por un automóvil de alquiler de seis (6) pasajeros...*
- ....*
- i) Para vehículos hasta de 4.4 toneladas de peso bruto vehicular para uso particular...*

*....*  
*Parágrafo 2: Para los efectos de la determinación del Peso Bruto Vehicular, se tomará como base la capacidad del motor y los ejes según el fabricante, las cuales serán aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas, mediante lo establecido en la Ley 23 de 30 de enero de 1967.”*

En consecuencia, el **Acuerdo No. 22A de 11 de julio de 1995**, en el aparte “*Otros impuestos indirectos*” señala en el artículo 1.1.2.8 04 “*Impuestos sobre vehículos*”:

“El impuesto sobre vehículos se pagará anualmente según la tarifa siguiente (Decreto de Gabinete No.23 de 8 de febrero de 1971):

- a) Por un automóvil de uso particular hasta cinco (5) pasajeros...
- b) Por un automóvil de uso particular hasta seis (6) pasajeros...
- c) Por un automóvil de alquiler hasta cinco (5) pasajeros...
- d) Por un automóvil de alquiler de seis (6) pasajeros...
- ....
- i) Para vehículos hasta de 4.5 toneladas métricas de peso bruto vehicular para uso particular...
- ....”

Cabe apuntar que en el citado Acuerdo las tarifas fueron rebajadas de dos (2) balboas del monto original consagrado en el Decreto de Gabinete No.23 de 8 de febrero de 1971 e inclusive, como muestra el aparte i) fue aumentado el tonelaje de 4.4 a 4.5. Este señalamiento es propicio en cuanto consagra el **principio de igualdad**.

La *igualdad tributaria* es una consecuencia de la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, por ende todos los impuestos deben ser exigidos en función de la *capacidad contributiva* de cada persona.

La *capacidad contributiva* puede o no ser en todos los casos, igual capacidad económica: ésta es una forma de valorar la capacidad económica o de prestación en función de los fines que a juicio del Estado deben cumplir las riquezas correspondientes.

En este mismo orden de ideas, debemos mencionar el **principio de proporcionalidad**. La *proporcionalidad tributaria* se relaciona con la *capacidad contributiva*: la carga tributaria sobre la riqueza debe ser adecuada y razonable. La presión que el tributo produce sobre la riqueza debe guardar, según la naturaleza y características del tributo, una cierta medida que para ser justa no debe exceder lo que aconseje una razonable prudencia.

*Presión tributaria y proporcionalidad* son conceptos que marchan unidos y se armonizan. La proporcionalidad podría equipararse al grado o medida (metro) con que se determina la presión tributaria.<sup>3</sup>

Hasta aquí hemos estudiado la situación objeto del conflicto planteado con una visión doctrinal y legal.

Como quiera que la visión práctica exigida en este caso es determinar el fundamento para cobrar el *impuesto de circulación comercial*, tomando principalmente en cuenta *la modalidad de transporte o el peso*, y que dicho fundamento igualmente debe valorar la existencia de un *transporte selectivo de ½ a 1½ toneladas*, es menester de este despacho apuntar las siguientes conclusiones :

1. El poder tributario municipal debe ser ejercido de acuerdo al *principio de legalidad* citado anteriormente: **no hay tributo sin Ley que lo establezca.**
2. La tarifa requerida para proceder con el cobro del impuesto indicado, esto es, para *taxis de ½ a 1½ toneladas*, no aparece reglamentada ni en el Decreto de Gabinete No.23 de 8 de febrero de 1971 ni en el Acuerdo No. 22A de 11 de julio de 1995.

Es nuestra opinión que el Municipio de Chitré debe realizar las modificaciones pertinentes al Acuerdo Municipal con la mayor brevedad posible de manera que el o los tributos necesarios sean implementados.

De esta forma, la Tesorería Municipal de Chitré podrá procurarse los medios necesarios a los gastos públicos desde *el primero de marzo de cada año hasta el último de febrero del año siguiente*, tal y como lo indica el artículo 8 del Decreto de Gabinete No.23 de 8 de febrero de 1971.

Igualmente recomendamos que dichos impuestos sean redactados siguiendo los principios examinados en la presente consulta, estos son, de *domicilio o residencia; legalidad; igualdad; proporcionalidad; y territorialidad.*

Finalmente, debe recordarse que el **concepto de territorialidad** abarca no solamente el espacio terrestre sino también el marítimo y el aéreo. En cuanto al espacio terrestre y de sus costas donde se ejerce la soberanía –cuestión fundamental desde el punto de vista tributario-.

---

<sup>3</sup> Luqui, ob.cit, p.54

**La territorialidad implica la limitación de validez de las leyes fiscales. Por ello no debe olvidarse que en el caso examinado éste se circunscribe al área municipal donde se lleva a cabo la prestación del servicio por parte del contribuyente, de *transportar* cosas o personas de un lugar a otro utilizando un *taxi* como *vehículo destinado al transporte selectivo y pagado de pasajeros*.**

Con la esperanza de haber dado contestación a su interrogante, me suscribo de Usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/aai/hf.