

Panamá, 25 de septiembre de 2001.

Señora

**Carla Saavedra de Flores**

Tesorerera del Municipio de Chitré Encargada

Distrito de Chitré-Provincia de Herrera

E. S. D.

Señora Tesorera:

Cumpliendo con nuestras funciones constitucionales y legales de servir de Consejera Jurídica a los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota N°. 347, fechada 7 de septiembre de 2001, a través de la cual nos consulta respecto al cobro de impuestos sobre vehículos comerciales en los Municipios, que registran Pesas y Dimensiones, ya que el documento que expide dicha oficina, muestra el peso del vehículo en bruto, vacío y con carga.

Concretamente requiere saber, en base a qué peso se le hace efectivo el Impuesto Municipal al contribuyente.

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración**

Antes de ofrecer contestación a la interrogante expuesta por el Despacho de la Tesorería, consideramos oportuno, traer a colación el principio universal en materia tributaria que dice: "no hay obligación tributaria sin ley que lo establezca"; este se encuentra recogido de igual manera en nuestra Constitución Política, el artículo 48, cuyo texto me permito transcribir:

"Artículo 48. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuviera legalmente establecido y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes."

Conforme la excerta constitucional transcrita, no sólo basta que la imposición tributaria, esté legalmente establecida, sino que su cobranza se haga según lo establezcan las leyes al efecto.

De acuerdo a lo que ha reiterado la doctrina, el principio de legalidad significa que los Tributos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material como formal, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.

Este principio encuentra que la necesidad de que la carga tributaria esté establecida en una ley no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar del Poder Legislativo, sino también, y fundamentalmente, que los caracteres esenciales del tributo y la forma, contenido y alcance de la obligación estén consignados expresamente en la ley. De tal modo, que no quede margen para la arbitrariedad de la autoridad, sino que el sujeto pasivo pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir, y a la autoridad no le queda otra cosa, sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad de las cargas tributarias y los tributos sin claro apoyo legal, debe ser considerado absolutamente proscritos.<sup>1</sup>

De lo expresado, tenemos que la Constitución Política, consagra el principio de legalidad tributaria, y de la aplicación de tal principio, se derivan a nuestro juicio, dos axiomas entrelazados entre sí. Veamos:

1. El gravamen tributario debe existir por ministerio de la Ley
2. La existencia legal del gravamen tributario implica no sólo la génesis del mismo, sino también su marco de aplicación e interpretación, de suerte que, cualquier cargo tributario que escape del estricto marco de legalidad fiscal deviene en un acto arbitrario de la Administración Pública.

En otras palabras no puede el Estado o el Municipio, ir más allá en cuanto al cobro de gravámenes, que lo que le permita la ley, lo contrario equivaldría violentar la Constitución y crear un caos en la

---

<sup>1</sup> VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1992, págs 190 y 1991.

importantísima función tributaria del Estado y de los deberes de los ciudadanos en torno a la misma.

Ahora bien, sin perder de vista el tema objeto de estudio, es conveniente aclarar que todo impuesto debe estar previamente señalado en la Ley, y en segundo lugar, tiene que contemplarse la base imponible, es decir, sobre que se está gravando. Por otra parte, es necesario saber a quién le corresponde determinar lo atinente a las Pesas y Dimensiones de vehículos de Cargas que circulen por las vías públicas y qué le corresponde gravar al Municipio.

La Ley 10 de 24 de enero de 1989 "**por la cual se subroga la Ley 11 del 13 de septiembre de 1985 y se adoptan nuevas medidas sobre Pesos y Dimensiones de los Vehículos de Carga que circulan por las Vías Públicas**"; tiene como objetivo regular y fiscalizar los pesos y dimensiones que deben tener los vehículos que se dedican al transporte de carga, para asegurar la conservación y evitar el deterioro de las vías públicas nacionales y accidentes.(Art1.)

Para la mejor observación de la disposición en mención, le corresponderá al Ministerio de Obras Públicas establecer los controles que estime necesarios, a fin de verificar en las aduanas y sitios de entrada, en cualquier momento o lugar, los pesos, dimensiones y demás características de los vehículos de carga que circulan por las vías públicas. (Art.3)

Con el propósito de dar cumplimiento a ésta disposición legal, se contará con el apoyo del Ministerio de Gobierno y Justicia y de la Dirección Nacional de Tránsito Terrestre de las Fuerzas de Defensa. (Hoy Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre).

Por otro lado, es facultad del Ministerio de Obras Públicas crear o adecuar las Oficinas técnicas y administrativas para llevar a cabo el control de pesos y dimensiones de los vehículos. La Ley 10 de 1989, al referirse a vehículos, alude a los vehículos automotores, remolques y/o semirremolques, que circulen sobre la vial nacional y sólo registrará para el transporte de carga y pasajeros. De igual manera, el Decreto Reglamentario N°135 de 1990 dispone en su artículo 19 que este sólo registrará para los vehículos de transporte de carga y pasajeros ya sean de Servicio Público remunerado, del servicio no remunerado, de personas naturales o jurídicas, privadas, de entidades autónomas, semiautónoma o de cualquier dependencia pública. Las disposiciones

de este Decreto no se aplicarán a vehículos contra incendio, equipo agrícola (que hacen uso de la vías públicas en forma temporal). Dentro de la aceptación de equipo agrícola se comprende, equipo de arado, cosechadora, grillo y cualquiera maquinaria destinada a las labores de la agricultura. (Decreto Ejecutivo N°135 de 28 de febrero de 1990 - G.O. 21.945 de 15 de marzo de 1990.)

El artículo 9, de la citada Ley 10 de 1989, señala que para que puedan circular por las vías públicas, todos los vehículos que tengan seis (6) llantas o más, o características especiales que ameriten ser reguladas deben portar el permiso de pesos y dimensiones; éste será expedido por el Ministerio de Obras Públicas, el cual se encargará de verificar las características del vehículo, así como los pesos y dimensiones autorizados de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Cabe indicar, que el Ministerio de Obras Públicas, determinará los sitios y procedimientos para la expedición del mismo. (Artículo 10). Sin embargo, la determinación del peso bruto, la carga útil y la distribución de las cargas axiales que figuran en el permiso de pesos y dimensiones, será establecida por el Ministerio de Obras Públicas, mediante las certificaciones y revisiones periódicas que para tal efecto estime necesarias.

Se desprende de los textos legales antes descritos que corresponde exclusivamente al Ministerio de Obras Públicas, determinar los pesos, dimensiones del vehículo de carga, así como el procedimiento y los sitios que se encargarán de expedir los permisos de pesos y dimensiones. Estos permisos serán renovados anualmente o cuando varíen las características del vehículo.

El Decreto Ejecutivo N°.135 de 28 de febrero de 1990 *“por el cual se reglamenta la Ley N°.10 de 24 de enero de 1989 por la cual se subroga la Ley 11 de 13 de septiembre de 1985 y se adoptan nuevas medidas sobre Pesos y Dimensiones de los vehículos de carga que circulan por las vías públicas.”* En su artículo 2, dispone que la Oficina Administrativa de pesos y dimensiones y las Estaciones de Control de Pesajes funcionarán administrativamente como dependencias de la Dirección Nacional de Mantenimiento de Vial del Ministerio de Obras Públicas.

“Artículo 3: Ante la Oficina Técnica Administrativa de Pesos y Dimensiones, los Usuarios podrán realizar los siguientes trámites:

- 1- Solicitar los permisos de Pesos y Dimensiones
- 2- Pesajes y medidas de los vehículos nuevos
- 3- Entrega de permisos solicitados
- 4- Solicitud de permisos especiales
- 5- Entrega de permisos especiales
- 6- Renovación de permisos
- 7- Entrega de permisos provisionales
- 8- Asignación de peso bruto para que el **Municipio le asigne la matrícula de circulación.**”

Como se puede observar, en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°.135 de 1990, se disponen los pasos que el usuario debe tramitar ante la Oficina Técnica Administrativa de Pesos y Dimensiones, para obtener los permisos de pesos y dimensiones, no obstante, la misma, asignará el Peso Bruto para que el Municipio le asigne la matrícula de circulación.

En ese sentido, la participación tributaria del Municipio, se da sólo en la asignación de la matrícula de circulación, ya que los pesos y dimensiones que se hagan a los vehículos de cargas para transitar en la vía pública le corresponde a la Oficina Técnica Administrativa de Pesos y Dimensiones del MOP; por lo tanto, no puede entrar la Tesorería de Chitré a cobrar sobre estos permisos de pesas y dimensiones, ya que están siendo cobrados por el Estado a través de ésta Oficina. Sin embargo, el Tesorero lo que puede gravar es el impuesto de asignación de matrícula de circulación o Impuestos de Placa de Circulación de conformidad con el Decreto de Gabinete N°. 23 de 8 de febrero de 1971(G.O. 16.794 de 16 de febrero de 1971.)  
Veamos:

**“Artículo 6.** Es obligación de los dueños de vehículos pagar el impuesto anual de circulación en el Municipio donde residan o ejerzan ordinariamente su negocio. 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.**”

Vale destacar que todo Régimen Impositivo de cada Municipio debe incluir lo atinente al Impuesto de Vehículos, ya que el Decreto de Gabinete N°.23 de 28 de febrero de 1971, es de aplicación general a todos los Municipios y cual dispone la tarifa a cobrar. Veamos lo que establece el artículo 22 del citado Decreto N°.23 de 1971.

**“Artículo 22.** El impuesto de circulación para vehículos de uso particular, de pasajeros y de carga (Comerciales) será como sigue:

- a) Por un automóvil de uso particular hasta cinco (5) pasajeros, Veintiséis Balboas solamente, por año.....B/.26.00.
- b) por un automóvil de uso particular hasta seis (6) pasajeros.....B/.36.00
- c) por un automóvil de alquiler hasta cinco (5) pasajeros.....B/.17.00
- d) por un automóvil de alquiler de seis (6) pasajeros.....B/. 26.00
- e) por un automóvil de diez (10) pasajeros o menos.....B/.42.00
- f) por un ómnibus de diez (10) pasajeros sin pasar de los 22 pasajeros .....B/.52.00
- g) por un ómnibus de más de 22 pasajeros sin pasar de 40 pasajeros.....B/.72.00
- h) por un ómnibus de más de 40 pasajeros.....B/.84.00
- i) para vehículos hasta de 4.4 toneladas de peso bruto vehicular para uso particular.....B/.42.00
- j) para vehículos o camiones hasta 4.5 toneladas métricas de peso bruto vehicular para uso comercial.....B/. 46.00
- K) por un camión de más de 4.5 toneladas métricas de peso bruto vehicular, sin pasar de 6.4 toneladas.....B/. 62.00
- l) por un camión de más de 6.4 toneladas de peso bruto vehicular, sin pasar de 14 toneladas.....B/.102.00
- m) por un camión grúa de más de 10.9 toneladas métricas de peso bruto Vehicular, sin pasar de 14 toneladas.....B/.127.00

- n) por un camión o grúa de más de 14 toneladas métricas de peso bruto Vehicular, sin pasar de 18 toneladas.....B/.157.00
- ñ) por un camión de 18 toneladas métricas de peso Vehicular hasta 24 toneladas.....B/.182.00
- o) por un camión o grúa de más de 24 toneladas métricas de peso bruto vehicular.....B/.242.00
- p) por un camión tractor hasta 14 toneladas métricas de peso Vehicular.....B/.150.00
- q) por un camión tractor de más de 14 toneladas métricas de peso bruto vehicular .....B/.180.00
- r) por un semirremolque o remolque hasta 5 toneladas métricas.....B/.22.00
- s) por semirremolque o remolque de más de 5 toneladas métricas de peso bruto vehicular.....B/.62.00
- t) por un semirremolque o remolque de más de 14 toneladas métricas de peso bruto vehicular.....B/.70.00
- u) por una motocicleta para uso particular.....B/.22.00
- v) por una motocicleta para uso comercial.....B/.18.00
- x) por una carretilla, carreta, bicicleta.....B/.1.00
- y) Las placas de demostración se suministrarán a los comerciantes en automóviles mediante el pago de.....B/.50.00

Parágrafo 1: Las tarifas anteriormente detalladas incluyen cada una de ellas B/.2.00 en concepto de uso de las respectivas placas de circulación a excepción de las carretillas, carretas o bicicletas cuyo gravamen total queda en B/.1.00 por año.

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. Los solicitantes en cada Municipio deberán presentar el certificado de pesas y dimensiones de los vehículos de seis (6) o más ruedas.”

Vgr. El Acuerdo Municipal de Panamá N° 136 de 29 de agosto de 1996.(G.O. 23,135 de 2 de octubre de 1996) incluye en este impuesto vehicular el valor de la placa correspondiente que se pagará anualmente según esta tarifa)

Por todo lo anterior, este Despacho es del criterio, que el impuesto a cobrar en materia de asignación de matrículas para la circulación es sobre la base de la tarifa que se plantea en el artículo 22 del Decreto de Gabinete N°.23 de 1971, en razón del peso bruto; aplicar otras tarifas diferentes a las ya establecidas en la Ley, es violentar el principio de legalidad tributaria, por lo que recomendamos a la Tesorera ajustar sus cobros en base a la tarifa ya dispuesta en el citado Decreto de Gabinete N°.23 el cual es de aplicación general a todos los Municipios.

En cuanto a los pesos y dimensiones le corresponde a la Oficina Técnica Administrativa del Ministerio de Obras Públicas, determinarlo y a su vez certificarlo, otorgando un permiso sobre esta materia de conformidad con la Ley 10 de 1989.

Esperando haber ilustrado y aclarado de forma satisfactoria su interrogante, me suscribo con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.