



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 16 de agosto de 2013.  
C-43-13.

Señor  
Eriberto Atencio  
Tesorero Municipal de  
Río de Jesús, provincia de Veraguas  
E. S. D.

Señor Tesorero Municipal:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la consulta formulada a esta Procuraduría con respecto a la legalidad del cobro de impuestos municipales a las empresas de telecomunicaciones (entiéndase Cable & Wireless Panamá S.A., Claro Panamá, Telefónica Móviles Panamá, S.A., Digicel Panamá), por los **rótulos publicitarios** que mantienen en vallas publicitarias, antenas satelitales, casetas de espera, postes de electricidad, establecimientos comerciales, teléfonos públicos, entre otros.

En relación con el contenido de su consulta, debo precisar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 245 de la Constitución Política de la República, "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."

En desarrollo de ese precepto constitucional, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre "Régimen Municipal", establece en su artículo 74 el principio de que son gravables por los municipios con impuestos y contribuciones, todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas, de cualquier clase, que se registren en el distrito. Por su parte, el artículo 75 de la misma excerpta legal contiene un listado de los negocios, actividades o explotaciones gravables, entre ellas, los anuncios y rótulos, inclusive los que se coloquen en buses y taxis de servicio público.

El Acuerdo Municipal 63 de 17 de septiembre de 2009, por medio del cual se adoptó el nuevo régimen impositivo del Municipio de Río de Jesús, contempla en el renglón 1.1.2.5.30 el impuesto sobre rótulos, anuncios y avisos, que incluyen los ingresos percibidos en concepto del gravamen al nombre del establecimiento o la descripción o distintivo y a la propaganda comercial, trátase de persona natural o

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*

jurídica, que se establezca o haya establecido en el distrito, cuando la misma sea exhibida en tableros, tablillas, pantallas, cabinas telefónicas, postes eléctricos, fachada de edificios, locales de servicios públicos, colocadas dentro de la línea de construcción, en servidumbres, o en propiedades privadas, etc.

No obstante lo anterior, cabe advertir que el artículo 4 del Texto Único de la Ley 26 de 1996, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 143 de 2006, señala que por tener incidencia de carácter nacional y, por ende, extradistrital, los servicios públicos de telecomunicaciones, radio y televisión, entre otros, así como los bienes dedicados a la prestación de tales servicios, no podrán ser gravados con ningún tributo de carácter municipal, con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones.

Al referirse al tema objeto de su consulta, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, expresó en Sentencia de 16 de marzo de 2001, lo que a continuación se transcribe:

“...

Así, la jurisprudencia de esta Sala, y del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido de manera reiterada, que la potestad tributaria de los Municipios es derivada, en la medida que se origina fundamentalmente en la Ley. Por esta razón, a los Municipios les está vedado la creación de tributos no previstos en una norma de rango legal.

Si bien es cierto, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973 establece que a los Municipios les dable gravar las actividades lucrativas que se exploten en sus territorios, el comentado principio de legalidad tributaria se traduce en este caso, en que al no existir una ley que concretamente autorizara al Municipio de Las Palmas a establece un tributo sobre la actividad extradistrital de telecomunicaciones, dicha Cámara Edilicia ha infringido de manera directa, el texto del artículo 17 de la Ley de Régimen Municipal.

En el mismo sentido, el artículo 74 de la Ley 106 de 1973 prevé que son gravables por el Municipio, las actividades que se realicen en el distrito. Bajo esta premisa, tanto la Sala Tercera, como el Pleno de la Corte han señalado de manera categórica, que los Concejos Municipales no pueden gravar ninguna actividad que tenga incidencia extradistrital, salvo que existiese alguna Ley que autorizara el establecimiento de dicho gravamen (v.g. sentencias de 25 de

noviembre de 1999; 11 de noviembre de 1999 y 26 de septiembre de 1997, entre otras)

El carácter extradistrital de la prestación del servicio de telecomunicaciones gravada por el Municipio de Las Palmas, se desprende sin mayor esfuerzo, por cuanto la actividad es brindada por la empresa CABLE & WIRELESS PANAMA, S.A., a través de aparatos que hacen parte de una red que interconecta a todo el territorio nacional, lo que implica que se trata de una actividad con claras repercusiones nacionales.

...

Finalmente advertimos, que la Ley 26 de 1996 autorizó al Ente Regulador de los Servicios Públicos, para el cobro de una Tasa de servicios a las empresas que prestan servicio de telecomunicaciones, por lo que dicha actividad y los bienes utilizados para prestar el servicio, han sido gravados por la Nación

La prohibición de doble tributación ha sido reiteradamente sostenida por la Sala Tercera y por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dado que el principio de que los Municipios no pueden gravar lo que ha sido gravado por la Nación, tiene rango legal y constitucional, al emanar del artículo 242 del Texto Fundamental, que requiere que las rentas municipales y nacionales sean separadas, estos es, que no provengan de los mismos tributos.

..."

Igualmente, en Sentencia de 26 de noviembre de 2006, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, señaló lo que a continuación se transcribe en relación con el concepto de rótulos:

"Como punto de partida, conviene recordar que el artículo 3 de la Ley No. 26 de 1996, modificado por el artículo 43 de la Ley No. 24 de 30 de junio de 1999, si bien prohibió a los Municipios gravar con impuestos municipales las actividades, servicios o bienes destinados a las prestación de servicios públicos, exceptuó de tal prohibición a "los impuestos de anuncio y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones".

En ese orden, se aprecia que el gravamen establecido a cargo de la demandante tiene como fundamento el Código 1.1.2.5.30 del Acuerdo Municipal No. 28 de 15 de abril de 1999, relativo a rótulos, anuncios y avisos, definiéndose como "rótulos" el nombre, distintivo, forma o título del contribuyente, que se establezca o haya establecido cualquier negocio, empresa o actividad gravable por el Municipio.

... el concepto de rótulo al cual alude la norma citada guarda relación con el aspecto comercial del mismo, es decir, se emplea con el fin de promover un producto o servicio por medio de imágenes, textos u otros recursos que incitan al consumo. Tal interpretación es, además, la que se desprende del acto impugnado, donde el Tesorero Municipal establece el gravamen con base en la norma citada, pero **bajo el concepto de "anuncios publicitario."**

Ocurre, sin embargo, que las calcomanías que la empresa demandante colocó en los postes del tendido eléctrico, apreciables a foja 39 del antecedente, no podían ser objeto de gravamen municipal por no tener el carácter de "anuncios publicitarios". Esta afirmación encuentra respaldo en los informes periciales que en materia de publicidad presentaron las partes, en los cuales destacan que los anuncios en los postes de energía colocados por EDEMET sólo pretenden identificarlos y enumerarlos, con el fin de ubicarlos en caso de daño y dar respuesta en cuanto a la reparación y **de ningún modo constituyen un ícono que está vendiendo ni la imagen ni el servicio**, pues sólo identifica y enumera la propiedad de la actora. Asimismo, "El elemento gráfico utilizado por la Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste en sus postes, tiene como función la identificación, ya que no promueve el consumo de los servicios que brinda la empresa."

Del examen de esta decisión judicial, se infiere que los Concejos Municipales no pueden gravar ninguna actividad que tenga incidencia extradistrital, salvo que exista una Ley formal que autorice el establecimiento de dicho gravamen.

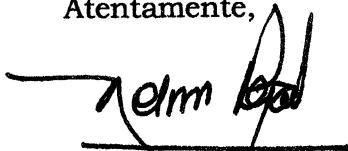
En cuanto a la doble tributación, la Sala Tercera y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se han pronunciado en forma reiterada, sosteniendo que de conformidad con el artículo 242 (ahora 245) de la Constitución Política de la República: los Municipios no pueden gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación, salvo que una ley lo permita. Además, el Texto Único de la Ley 26 de 1996 establece la prohibición de gravar con tributo municipal los servicios públicos de telecomunicaciones, así como los bienes dedicados a la prestación de tales servicios, **con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos.**

En cuanto al término "rótulo," la Sala Tercera ha manifestado que dicho concepto debe guardar relación con el aspecto comercial, **es decir, que el mismo se utilice con el fin de promover un producto o servicio por medio de imágenes, textos u otros recursos que incitan al consumo**, por lo tanto, de ser esta su finalidad podría ser viable el cobro de tributo municipal.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría es del criterio que, de manera excepcional, los municipios podrían cobrar el impuesto de rótulo publicitario a las empresas de telecomunicaciones, siempre que la promoción del producto o servicio que se realiza a través de vallas publicitarias, casetas de espera, antenas satelitales, postes de electricidad, establecimientos comerciales, teléfonos públicos, entre otros, tenga por objeto despertar el interés o incitar a la compra de dicho servicio; de lo contrario, resultaría inviable el cobro del gravamen.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Nelson Rojas Avila  
Secretario General

NRA/au.

