12 de octubre de 1995.

Señora
MAYIN CORREA
Alcaldesa Municipal del
Distrito de Panamá.
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

A continuación me permito expresar mi criterio sobre la Consulta Jurídica que se sirvió plantearme en su Nota Nº. D.A.-24-85, calendada 3 de agosto del presente año, en relación a la interpretación de los Decretos que regulan la instalación de anuncios publicitarios en las zonas contiguas a las vías públicas.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

"El Municipio de Panamá, mediante Decreto Alcaldicio Nº 611 de 2 de octubre de 1992, reglamentó la instalación y creó un control para los anuncios y rótulos que no guarden el ornato que la Alcaldía desea promover. Por consiguiente el "artículo noveno" del citado Decreto, exige cumplir con una serie de requisitos indispensables para otorgar los permisos de instalación de anuncios publicitarios, dentro de los cuales podemos señalar: el pago de los impuestos municipales, una inspección técnica al área, dimensiones del anuncio, materiales a utilizarse, plano de la estructura y otros puntos de importancia que son pasos requeridos, para garantizar la seguridad y ornato en la ciudad.

Al crearse el Decreto Ejecutivo Nº.107 del 19 de abril de 1993, donde se faculta al Ministro de Obras Públicas a autorizar la instalación

de anuncios publicitarios dentro de la zona contíguas a las vías públicas a nivel nacional, le ha provocado un enorme perjuicio al Tesorero Municipal, ya que los propietarios de vallas, se ha acogido al presente Decreto y han obviado los trámites en el Municipio e incluso el pago de los respectivos impuestos; creando doble cumplimiento de pagos en concepto de impuestos, toda vez que el Municipio, no los puede eximir".

Por los hechos antes mencionados, solicitamos muy respetuosamente emita su concepto legal y nos recomienden la postura o comportamiento que debemos asumir con relación a la "controversia" planteada, para poder cumplir a satisfacción nuestra labor municipal".

Gustosamente respondemos a sus interrogantes, previas las siguientes consideraciones:

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 que regula el Régimen Municipal, en sus artículos 69, 75, 76 y 77 disponen lo siguiente:

"ARTICULO 69: El Patrimonio Municipal está constituído por el conjunto de bienes, rentas, impuestos, derechos acciones y servicios pertenecientes al Municipio. De modo concreto lo integran:

1. Como bienes de uso público, las calles, avenidas, parques, paseos, caminos, puente, fuertes y arbolados siempre que no pertenezcan a la Nación."

"ARTICULO 75: Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:

1...

2. Anuncios y rótulos inclusive los que se coloquen en buses y taxis de servicio público."

"ARTICULO 76: Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

1.....

19. Anuncios fijos, carteleras o instalaciones análogas en la vía pública o en terrenos municipales."

"ARTICULO 77: Son derechos y tasas por aprovechamientos especiales, las siguientes:

1.....

6. La instalación de vallas, puntales o varillas andamios en las vías públicas".

De las disposiciones legales citadas, se infiere lo siguiente:

a. Los Municipios pueden autorizar la colocación de vallas o anuncios publicitarios en áreas de terreno que sean de propiedad municipal.

b. Los Municipios tambien pueden cobrar impuestos, tasas o derechos por la colocación de anuncios o vallas en la vía pública.

Referente a lo que son las vías públicas, los artículo 1335 y 1636 del Código Administrativo, las define de la siguiente manera:

"ARTICULO 1335: Son vías públicas urbanas las calles, plazas, paseos, y las avenidas o caminos a las quintas o Corregimientos accesorios a la capital del Distrito, comprendiéndose en ellas las calzadas, puentes y viaductos adyacentes, la construcción, reparación u ornato de los cuales corresponden a las Municipalidades."

...

"ARTICULO 1636: Son vías públicas, además de las urbanas de que habla el

artículo 1335, los caminos públicos rurales, comprendidos en ellos los puentes, calzadas y otras obras que hacen parte de ellas, y los rios navegables."

Así pues, las vías públicas estan destinadas en las ciudades y sus áreas aledañas (suburbios), al tránsito de vehículos y peatones que requieran desplazarse internamente dentro del área citadina.

En cuanto a la zona de servidumbre vial es pertinente distinguir que puede tratarse de:

a. Terreno que pertenece al Estado, en virtud de segregación que se efectúo de la finca de la cual formaba parte, siendo traspasada a la Nación por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

b. Terreno de propiedad privada.

c. Terreno de propiedad municipal.

En el primer supuesto, cuando se trata de área de servidumbre de propiedad del Estado, resulta conveniente citar lo que al efecto dispone el artículo 8 del Código Fiscal:

> "ARTICULO 8: La Administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Los destinados al uso o a la prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente de conformidad con las reglas normativas y de fiscalización que establezca el Organo Ejecutivo".

Se infiere de la pretrascrita norma que, no corresponde a los Municipios el cobro por el uso de servidumbre vial en terrenos de propiedad del Estado, debido a que tal derecho de conformidad con el Decreto Ejecutivo Nº. 107 del 19 de abril de 1993, le corresponde al Ministerio de Obras Públicas. Los Municipios solo podrán cobrar por el uso de una servidumbre vial si la misma se encuentra en terreno municipal.

Cuando se presenta el primer supuesto (terreno de propiedad del Estado), es el Ministerio de Obras Públicas la entidad competente para autorizar la colocación de los anuncios publicitarios en la zona de servidumbre vial, y cobrar el interesado por la porción del terreno utilizado.

En cuanto a la propiedad del área de calles y avenidas en las Urbanizaciones, el artículo 38 de la Resolución Nº 78-90 de 21 de diciembre de 1990, "Por la cual se adopta el Reglamento Nacional de Urbanizaciones y Parcelaciones y sus Anexos del Ministerio de Vivienda" establece lo siguiente:

> "ARTICULO 38: En todas las urbanizaciones, ya sean en áreas urbanas o rurales, se cederá gratuitamente al Estado, las áreas necesarias para el sistema vial, acueducto, pluvial, sanitario y cualquiera otra que por razones especiales sea necesario, incluyendo la áreas destinadas para tanques sépticos y de almacenamiento de agua potable.
>
> Se cederá igualmente, terrenos para uso público, exclusivamente para áreas verdes o jardines, zonas deportivas, de recreo y de expansión, en la proporción que se establezca en este Artículo. Todas las áreas de parques y de recreo que se establezcan en las urbanizaciones, deberán ser respetadas y en ningún caso el Estado u entidad gubernamental podrá utilizarlas para otros fines".
>
> ...

Puede darse el caso de que el área de la servidumbre vial sea parte de una finca de propiedad privada, cuyo propietario no la haya traspasado al Estado. En este supuesto, dicho propietario es quien podría cobrar por el uso de la servidumbre en la colocación de anuncios publicitarios, siempre que el Municipio autorice dicha colocación.

Un análisis de las disposiciones anteriormente citadas, nos llevan a la conclusión de que los Municipios tienen la facultad para gravar las vallas que se colocan

en las servidumbres, de conformidad con el numeral 2 del artículo 75 de la Ley 106 de 1973, bajo el impuesto de "Anuncios y Rotulos", que es un gravamen sobre la publicidad como actividad, lo cual es diferente al uso mismo del lugar donde se instalan esas vallas o tableros publicitarios, que de estar ubicados en servidumbres viales pertenecientes al Estado, no puede cobrarlos el Municipio, ya que la contratación por el uso en estos casos corresponde al Ministerio de Obras Públicas de conformidad con el Decreto Ejecutivo Nº 107 antes indicado.

El Decreto 107 ibidem, establece una estrecha relación entre el Ministerio de Obras Públicas y los Municipios, en cuanto a la instalación de anuncios publicitarios dentro de las zonas contiguas a las vías públicas a nivel nacional. Así lo establecen el artículo 4 del citado acto reglamentario, cuando señala:

> "ARTICULO 4: El Ministerio de Obras Públicas y la Alcaldía respectiva, serán responsables de coordinar lo necesario a efectos de que las personas naturales o jurídicas que actualmente mantengan Anuncios Publicitarios en la Zonas Contiguas, le den cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto a más tardar dentro de los 60 días siguientes a su promulgación".

De la norma transcrita, se colige que debe existir una estrecha coordinación entre la Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Obras Públicas y las Direcciones de Construcciones y Administración Tributaria del Municipio de Panamá, en cuanto a la autorización, instalación, supervisión y operación de anuncios publicitarios en las Zonas contiguas a las vías públicas, dependiendo a quien pertenezca la servidumbre vial.

Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, respondemos a sus interrogantes de la siguiente forma:

a.- Los Municipios pueden autorizar la colocación de vallas o anuncios publicitarios en áreas de terrenos que sean de propiedad municipal.

República de Panamá

b.- Los Municipios pueden cobrar impuestos, tasas o derechos por la publicidad que se coloque por medio de vallas o anuncios publicitarios en las zonas contiguas a las vías públicas, ya sean de propiedad del Estado o de particulares.

c. El Municipio de Panamá puede exigir el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 9 del Decreto Alcaldicio Nº 611 de 1992, a todos los anunciantes que coloquen publicidad en las servidumbres viales de propiedad del Estado, del Municipio de Panamá o en finca particular.

d. Todo anunciante que coloque publicidad en las zonas contíguas a las vías públicas de propiedad del Estado, deberán sujetarse a los requisitos que establezca la Dirección de Transporte del Ministerio de Obras Públicas y el Decreto Nº 117 tantas veces mencionados.

e. Así pues, la servidumbre que es un bien de uso público, puede ser utilizada conforme al acuerdo que lleguen las personas interesadas con el Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio del derecho que por los impuestos antes señalados (Anuncios y Rótulos) pueda cobrar el Municipio respectivo, lo cual en nada incide ni afecta a la administración Municipal.

De esta manera esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su consulta, reciba por tanto las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

AMdeF/13/cch.