

, 8 de noviembre de 1993.

Señor
EDWIN E. REYES A.
ALCALDE MUNICIPAL DEL
DISTRITO DE LAS PALMAS.
PROVINCIA DE VERAGUAS.
E. S. D.

Señor Alcalde:

Nos da mucho gusto por este medio dar respuesta a la consulta que nos formuló por vía de su Nota No. 122-AML-93 del 29 de septiembre y que está relacionada con la imposibilidad del Municipio de Las Palmas de cobrar el impuesto por la extracción de tosca y algunos otros materiales utilizados por diversas compañías en la construcción de vías de penetración.

El Artículo 33 de la Ley 55 de 1973 (por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales), establece los derechos que se deben pagar por la extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca que se realicen tanto en propiedades estatales como privadas.

El artículo 17, por su parte, se refiere a los diversos supuestos en que no se causa el derecho a que se refiere el artículo 33 antes mencionado. El contenido de dicha norma es del tenor siguiente:

"ARTICULO 37: No causará el derecho que establece el artículo 33 de esta Ley, la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza realizada por personas naturales que reúnan los requisitos siguientes:

1. Que se realice sin fines de lucro y en cantidades menores de cuarenta metros cúbicos (40

mts3) de arena y cascajo y de ochenta metros cúbicos (80 mts3) en los otros materiales.

2. Que dicho material sea extraído por el propio interesado, para la construcción de su vivienda permanente siempre que ésta tenga un valor que no exceda de cinco mil balboas (B/.5,000.00) y esté situada en una comunidad de menos de cinco mil (5,000) habitantes, o para pequeñas obras de mejoras en sus predios.
3. Que se haya otorgado el permiso para la extracción a que se refiere el artículo 38 de esta Ley, previa verificación del cumplimiento de los dos requisitos anteriores.

Tampoco causará el derecho antes mencionado la extracción de materiales exclusivamente destinados a la construcción de obras nacionales o municipales.
(El subrayado es nuestro).

Según observamos, de conformidad con la parte final del transcrito artículo, el impuesto sobre la extracción de aquellos materiales no se causa cuando la extracción de los mismos esté destinada exclusivamente a la construcción de obras nacionales o municipales. En principio, pues, dos son los requisitos que deben cumplirse para que la extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca, esté exenta del pago del impuesto respectivo, a saber:

- a) Que la extracción de esos materiales esté destinada a la construcción de obras nacionales o municipales;
- b) Que dichos materiales sean utilizados única y exclusivamente en la construcción tales obras.

Con respecto al primer requisito, lo primero que cabe aclarar es el concepto de obras nacionales y municipales.

En este sentido, la parte final del artículo primero del Decreto Ejecutivo No. 17 de 22 de mayo de 1986 (Gaceta Oficial No. 20,560 de 26 de mayo de 1986) establece que para los efectos de dicho Decreto, por obras nacionales se deben entender las "indicadas en el Artículo 2º de la Ley 35 de 1978". (Gaceta Oficial No. 18,631 de 31 de julio de 1978). Esta última norma, a su vez, estipula que el concepto de obras públicas "comprende los bienes nacionales, como fuentes de materiales de construcción, carreteras, calles, puentes, edificios o construcciones de cualquier clase" que por Ley o por disposición del Organismo Ejecutivo le sean adscritos" (al Ministerio de Obras Públicas) "para el cumplimiento de sus objetivos."

Por oposición, las obras municipales pueden ser definidas como aquellas que son construídas por los propios municipios con fondos municipales.

En segundo lugar, dijimos que aquellos materiales deben destinarse única y exclusivamente a la construcción de obras nacionales o municipales. Ello significa, que la exención del impuesto por la extracción de aquellos materiales no puede operar si éstos se utilizan en la construcción de cualquier otro tipo de obras que no tengan ese carácter (nacionales o municipales).

Con el objeto de ejercer un efectivo control sobre el destino que se les pueda dar a los materiales extraídos y, consecuentemente, evitar la elusión del impuesto municipal por la realización de esa actividad, el Organismo Ejecutivo dictó el Decreto al que antes hicimos referencia, en el cual se establecen de manera específica las reglas o pautas que deben observar las empresas constructoras de obras nacionales para la extracción de materiales de construcción de sus fuentes naturales, así como para hacer efectiva la exención del impuesto municipal, una vez utilizados los materiales extraídos. Al respecto, la parte pertinente del artículo primero de ese cuerpo normativo dispone lo

siguiente:

"Artículo 1º.- Las empresas constructoras de obras nacionales que requieran para su ejecución de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca, podrán extraer estos materiales de sus fuentes naturales cuando así se encuentre pactado en los contratos pertinentes con el Ministerio de Obras Públicas o cualesquiera otros Ministerios o entidades autónomas, para lo cual las empresas comunicarán al Municipio respectivo las cantidades de material requeridas, previa aprobación del Ministerio o entidad respectiva que deberá acreditar que los materiales serán utilizados exclusivamente en la construcción de la obra de que se trate.

....."

De la disposición que nos hemos permitido transcribir se desprende, que para que una empresa constructora pueda extraer arena, cascajo, piedra de cantera, etc. de sus fuentes naturales para la ejecución de obras de carácter nacional, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que en el contrato celebrado entre la empresa constructora y la entidad públicas correspondiente se haya pactado que los materiales a utilizar en la construcción de la obra nacional serán extraídos de su fuente natural;
- b) Que la empresa interesada haya comunicado de antemano al Municipio las cantidades de materiales que desea extraer;
- c) Que la entidad pública que celebró el contrato con la empresa constructora haya aprobado las cantidades de materiales que ésta requiere extraer para la ejecución

de la obra; y

- d) Que la entidad pública correspondiente acredite o compruebe previamente que los materiales a extraer serán utilizados exclusivamente en la construcción de la obra de que se trate.

En adición a lo enunciado, el artículo 2º del mismo Decreto consagra un cierto mecanismo de fiscalización toda vez que impone a la entidad pública contratante "la obligación de hacer una inspección a la obra nacional para determinar el uso exclusivo del material extraído para los fines de obras nacionales por parte de la empresa contratista."

Asimismo, cabe agregar, que la exención del impuesto de extracción de los materiales a que hemos hecho referencia no opera de pleno derecho. Es decir, que no basta con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el precitado artículo 1º, sino que con posterioridad a la ejecución de la obra nacional se debe comprobar que los materiales extraídos tuvieron como destino único, la construcción de la misma. Al respecto, el mismo artículo 2º estipula que la certificación expedida por la entidad pública o Ministerio respectivo constituye el mecanismo idóneo mediante el cual la empresa constructora podrá "liberarse del pago de los derechos sobre la extracción de los materiales." Si de esa inspección resulta o se comprueba que la empresa ha utilizado parcialmente el material extraído para construcción de la obra nacional amparada por el contrato, quedará obligada a pagar los derechos de extracción a que se refiere el artículo 33 de la Ley 55 de 1973, derechos éstos que recaerán sobre la porción no utilizada en la obra nacional contratada.

Consideramos, asimismo, que el Municipio de Las Palmas y en general, todo ente municipal, puede ejercer una estricta labor de fiscalización antes, durante y con posterioridad a la ejecución de la obra nacional, a fin de verificar el destino o utilización de los materiales cuya extracción fue autorizada. En este sentido, sería conveniente la designación de inspectores municipales (preferiblemente algún empleado municipal ya nombrado, para no incurrir en mayores erogaciones) a efectos de que se determine que las cantidades de materiales que se están extrayendo corresponden exactamente a las

10/11

previamente aprobadas o que, igualmente, durante la realización de la obra y con posterioridad a ella, los mismos se emplearon exclusivamente en su construcción. Si a través de esas inspecciones (de las cuales deberá levantarse un informe detallado) llegare a comprobarse la extracción en exceso de aquellos materiales, o su utilización en obras distintas de las señaladas en la Ley (nacionales o municipales), el Municipio tiene plenas facultades para exigir el pago del impuesto no satisfecho, utilizando incluso, los mecanismos judiciales que la Ley pone a su alcance (Juzgado Ejecutor, o Jueces de la jurisdicción civil ordinaria, en su defecto).

Concluimos pues, señalando, que mientras estén vigentes las disposiciones que consagran la exención al impuesto de extracción de ciertos materiales (arena, cascajo, piedra caliza, etc.) cuando éstos se destinen a la construcción de obras nacionales o municipales, las empresas que se dediquen a la ejecución de obras de tal naturaleza podrán acogerse perfectamente a este beneficio siempre que cumplan a cabalidad los requisitos que hemos señalado. Los Municipios, no sólo están en la obligación de exigir y velar por el estricto cumplimiento de los mismos, sino también de ejercer las acciones legales pertinentes a fin de lograr que ingresen al tesoro municipal los dineros que debieron ser pagados en concepto de impuestos municipales, cuando proceda el cobro.

Esperamos de esta manera, haber absuelto las inquietudes planteadas en su interesante consulta.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

9/ichdef.