

13 de noviembre de 1996,

Ingeniero
José A. Pitty
Alcalde Municipal del
Distrito de Gualaca,
Provincia de Chiriquí.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio N°.121-96, calendado 16 de septiembre del año en curso , y recibido en este Despacho el día 26 de septiembre de 1996, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada con algunos materiales que están siendo extraídos por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, (IRHE) en la construcción de la Hidroeléctrica de Fortuna, ubicada en el Distrito de Gualaca, así como el respectivo pago de los impuestos por la realización municipales de dicha actividad.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

“La presente tiene como propósito, consultarle respecto de una situación que últimamente estamos confrontando y se trata, que en nuestro Distrito de Gualaca, de los materiales extraídos de la Construcción de la Hidroeléctrica (sic) de Fortuna, (rocas, piedra picada), que son miles de toneladas; ¿Podrá el Municipio de Gualaca hacer uso de esos materiales en la construcción de caminos de penetración y vías de acceso para la agricultura, sin que surjan conflictos con el IRHE?. El IRHE en la actualidad está extrayendo piedras para la

construcción de gabiones (sic) que suman varias toneladas.

¿Podrá el IRHE sacar estoa (sic) materiales sin sacar los permisos respectivos y el pago de los impuestos Municipales, tal y cómo (sic) lo establece la Ley que modifica la Ley 55?"

Sobre el particular, debemos señalarle que este Despacho llevó a cabo una profunda investigación, a fin de determinar la problemática planteada en su Consulta. En efecto, se le solicitó un Informe al IRHE, para conocer las actividades que están realizando en materia de extracción de materiales en el Distrito de Gualaca. Dicha entidad estatal, a través del Oficio DAL-340-96 de 11 de octubre pasado, suministrado por el Lic. Ramón Palacios Jr. - Director de Asesoría Legal-, señaló:

"Tenemos a bien informarle que los trabajos de extracción de piedras que actualmente se realizan en el área de la Hidroeléctrica de Fortuna, los mismos se ejecutan dentro del Proyecto (Orillas del Vertedero).

Igualmente, cabe destacar que éstos (sic) trabajos de extracción de roca, se realizan con el objeto de sanear la carretera y el área del Proyecto, materiales estos de utilidad para la construcción de gaviones que son utilizados para fortalecer ciertos terrenos del área que han sido afectados por derrumbes y desprendimientos de rocas causados por la erosión, que afectan en gran medida el libre tránsito vehicular entre Chiriquí y Bocas del Toro, dado que las instituciones que deben velar por el mantenimiento de la misma no lo han hecho.

Este material extraído, igualmente es utilizado para fortalecer ciertas partes de la carretera que es de uso público, tanto para los moradores del sector como de nuestra institución que a diario debe transitar por esta para el mantenimiento del Proyecto Hidroeléctrico que es de interés nacional.

Por último, cabe destacar que nuestra institución en ningún momento ha trasladado dichos materiales fuera del área del Proyecto, sino que el uso es exclusivo para el mismo, así como para el mantenimiento de la carretera, función que debería ser ejecutada tanto por el Municipio del sector como por la dependencia responsable.

Deseo agregar, que estos (sic) trabajos actualmente vienen siendo ejecutados en su mayoría por trabajadores residentes del área de Gualaca, situación que beneficia la empleomanía del sector.”

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Despacho considera que las autoridades municipales del Distrito de Gualaca deben reunirse con los funcionarios del IRHE, y manifestarles sus inquietudes a fin que el IRHE, pueda colaborar con el Municipio en la donación de alguna parte del material extraído, para que pueda ser utilizado en las construcciones de obras de carácter municipal. Nos parece, que tal acción debe realizarse en armonía y teniendo como meta el beneficio de ambas partes.

En lo que respecta a su segunda interrogante, relacionada con los permisos respectivos y el pago de Impuestos Municipales, indicamos lo siguiente:

En 1973, el Consejo Nacional de Legislación dictó la Ley N° 55 de 10 de julio, “por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales”.

El Capítulo Segundo de ese instrumento jurídico, regula lo atinente a los “Derechos sobre extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca. Sobre los derechos a que tienen los Municipios por la extracción de esos materiales, el artículo 33 ibídem, dispone:

“ARTÍCULO 33: La extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca que se realicen tanto en propiedades estatales como

privadas, estará sujeta al pago de derechos al Municipio correspondiente, así:

a) Arena, cascajo ripios, treinta y cinco centésimos de balboas (B/.0.35) por metro cúbico. (B/.0.27 por yarda cúbica).

b) Piedra de cantera, coral, piedra de caliza, diez centésimos de balboa (B/.0.10) por metro cúbico, (B/.076 por yarda cúbica).

c) Piedra para revestimiento, dos balboas (B/.2.00) por metro cúbico (B/.1.53 por yarda cúbica).

d) Arcilla y tosca para la venta destinada a rellenos cinco centésimos de balboas (B/.0.05) por metro cúbico (B/.0.38 por yarda cúbica).

e) Arcilla y tosca para otros usos, diez centésimos de balboa (B/.0.10) por metro cúbico (B/.0.76) por yarda cúbica.

Los derechos que se causen por la extracción en los corregimientos del sector Atlántico y Pacífico de la Zona del Canal de Panamá, beneficiarán a los Municipios de Panamá y Colón respectivamente.

En los casos de extracción en áreas que no estén dentro de la jurisdicción de algún municipio, el derecho corresponderá al municipio ribereño”.

Por su parte, el artículo 37 de la Ley en comento, establece en qué casos no se pagarán los derechos mencionados en el artículo 33. Dicha norma en su versión original disponía:

“ARTÍCULO 37: No causará el derecho que establece el artículo 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 esta tenga un valor que no exceda de cinco mil balboas (B/.5,000) habitantes, o para perqueñas obras de mejoras en sus pedidos.
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 último párrafo de la disposición reproducida, es claro al señalar, que el pago de los mencionados derechos de extracción no se causará en aquellos casos en que los materiales fueran exclusivamente destinados a la construcción de obras nacionales o municipales. Vale señalar, que la exención era amplia, ya que la misma beneficiaba a todas las empresas que construyen obras nacionales o municipales.

En 1986, el Órgano Ejecutivo dictó el Decreto Ejecutivo N°.17 de 22 de mayo por el cual se reglamenta el último párrafo del artículo 37 de la Ley 55 de 1973.

Los artículos 1 y 2 de este Decreto, señalan:

“ARTÍCULO 1. Las empresas constructoras de obras nacionales que requieran para su ejecución de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca, podrá 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. La extracción de dichos materiales, conforme lo establece el último párrafo del Artículo 37 de la Ley 55 de 1973, no causará el derecho establecido en el Artículo 33 de la misma.

Se entiende por obras nacionales, para los efectos de este Decreto, las obras indicadas en el Artículo 2° de la Ley 35 de 1978”.

“ARTÍCULO 2° El Ministerio o entidad pública tendrá la obligación de hacer una inspección a la obra nacional construida para determinar el uso exclusivo del material extraído para los fines de obras nacionales por parte de la empresa contratista y sólo con la certificación de la misma podrá la empresa respectiva liberarse del pago de los derechos sobre la extracción de los materiales. En el evento de que la empresa haya utilizado parcialmente el material extraído para la construcción de la obra nacional amparada por el contrato, el pago de los derechos de extracción a que se refiere el Artículo 33 de la Ley 55 de 1973 recaerá sobre la porción no utilizada en la obra nacional contratada”.

Por medio de la Ley N° 32 de 9 de febrero de 1996 (en adelante Ley N° 32), se modifican las leyes 55 de 1973 y 3 de 1988 con la finalidad de adoptar medidas que conserven el equilibrio ecológico y garanticen el adecuado uso de los recursos minerales, y se dicten otras disposiciones.

Los objetivos de la Ley N° 32, se encuentran plasmados en su artículo 1, así:

“ARTÍCULO 1: Son objetivos de la presente Ley:

1. Modificar las disposiciones que regulan la exploración y extracción de los minerales no metálicos, para adoptar medidas que conserven el equilibrio ecológico y garanticen el adecuado uso de estos recursos minerales.

2. Incentivar la extracción de rocas, entre otras, los basaltos, las andesitas, granodioritas y calizas, para su uso como piedras en la industria de la construcción, como una opción minera ambiental viable.

3. Establecer una comisión consultiva de concesiones, para las exploraciones y explotaciones de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción.

4. Declarar inadjudicable los corales y los arrecifes coralinos, a excepción de los corales muertos de forma natural.

5. Facultar a los alcaldes municipales para sancionar, amonestar o multar a los que infrinjan disposiciones de la presente Ley”.

El artículo 5 de la Ley 32, modifica el último párrafo del artículo 37 de la Ley 55 de 1973, el cual ha quedado así:

“ARTÍCULO 5: El último párrafo del Artículo 37 de la Ley 55 de 1973 queda así:

Artículo 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:

...

Tampoco causará el derecho antes mencionado, la extracción de materiales exclusivamente destinados a la construcción de obras nacionales o municipales, realizadas directamente por el Estado panameño”.

Ahora bien, no cabe la menor duda que la reforma introducida a la norma transcrita es importante, por el hecho de que a partir del 14 de febrero de 1996, fecha en que se promulgó en la Gaceta Oficial la Ley 32 de 1996, única y exclusivamente están exentos de pagar los derechos de extracción a que alude el artículo 37 de la Ley 55 de 1973, las personas que se encuentren en los supuestos señalados en los numerales 1 al 3 del citado artículo 37. Cabe advertir, que el cambio más trascendental se dio en el último párrafo del artículo en comento, ya que se señala que para que proceda la exoneración del derecho de extracción de materiales destinados a la construcción de obras nacionales o municipales, es indispensable que las mismas sean realizadas directamente por el Estado panameño, lo cual significa que si tales obras son construidas por empresas particulares sí procede el pago de los derechos al Municipio respectivo.

En el caso motivo de esta Consulta, apreciamos que el IRHE, es la entidad estatal que está en forma directa realizando una obra de carácter nacional, razón por la cual no procede el pago de los impuestos municipales respectivos.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/14/hf.