

Tema: Cobro de Impuestos y tasas madereras.

Panamá, 3 de agosto de 1998.

Honorable Representante  
Ingeniero LUIS ANTONIO RÍOS  
Presidente del Consejo Municipal de Antón  
Provincia de Coclé, Representante de Panamá.  
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal:

A través de la presente, dando cumplimiento al Código Judicial, el que, en el artículo 348, numeral 4, nos atribuye la función de servir de consejeros jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, contestamos consulta recibida en este Despacho, vía fax, en la cual nos formula las siguientes interrogantes:

¿Nos referimos al cobro de impuestos, derechos sobre extracción de madera y derechos sobre concesión de aguas (regadíos-hidroeléctricas)

Este Municipio observa como INRENARE a pesar de las disposiciones legales que rigen la materia, procede con el Cobro de Tasas legales que son Municipales.

1. Le asiste amparo legal al INRENARE para el cobro de Tasa maderas en detrimento a las facultades Municipales?

En cuanto a los derechos sobre concesiones de agua, esta materia no está regulado en el Régimen Impositivo Municipal.

2. Ante la inexistencia del Renglón Impositivo en la Ley, qué hacer?

Con relación a su primera interrogante, es necesario hacer, a nuestro juicio, algunas aclaraciones importantes. En primer lugar, el INRENARE ya no existe como entidad autónoma del Estado, dado que la Ley No.21 de 16 de diciembre de 1986, por la cual se creó este ente público, fue derogada expresamente por el artículo 132 de la recién aprobada Ley No.41 de 1° de julio de 1998, es decir, por la Ley General del Ambiente de la República de Panamá, (G.O. No.23.578 de 3 de julio de 1998).

Sin embargo, este último cuerpo normativo creó la Autoridad Nacional del Ambiente, como entidad autónoma del Estado, rectora en materia de recursos naturales y de ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos y la política nacional del ambiente (artículo 5). Es necesario anotar, que las atribuciones que correspondían al INRENARE en materia de recursos naturales renovables fueron asignadas a la Autoridad Nacional del Ambiente, tal como se desprende de los numerales 1 y 5 del artículo 7 del mismo cuerpo legal, el cual textualmente dice:

¿ARTÍCULO 7. La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

1. Formular la política nacional del ambiente y del uso de los recursos naturales, cónsona con los planes de desarrollo del Estado.
2. ...
3. ...
4. ...

5. Emitir las resoluciones y normas técnicas administrativas para la ejecución de la política nacional del ambiente y de los recursos naturales renovables, vigilando su ejecución, de manera que se prevenga la degradación ambiental.
6. ...¿.

En el caso específico de los recursos forestales, el cuerpo legal que rige esta materia es la Ley No.1 de 3 de febrero de 1994, cuyos preceptos, que se mantienen vigentes, son complementarios a la Ley No.41 de 1998, tal como dispone el artículo 129 ibídem. De ello se infiere, que el ejercicio de las atribuciones que la Ley No.1 de 1994 otorgaba al INRENARE en materia de recursos forestales, corresponde ahora a la Autoridad Nacional del Ambiente.

Hechas las anteriores aclaraciones, corresponde precisar el fundamento legal que anteriormente empleaba el INRENARE (ahora ANAM) para cobrar por las concesiones, permisos y servicios que prestaba en materia de recursos forestales. Un primer fundamento lo encontramos en la mencionada Ley No.1 del 3 de febrero de 1994 (G.O.No.22.470 del 7 de febrero de 1994, pág.1), en la que se contemplan los derechos que puede cobrar la Autoridad Nacional del Ambiente (antes INRENARE), por las concesiones de aprovechamiento forestal que otorgue, con fundamento en el numeral 10, del artículo 11 de la Ley No.41 de 1998 (facultad para otorgar concesiones de bienes del Estado en materia de recursos naturales renovables). Para ilustrar mejor el punto pasamos a transcribir la parte pertinente del artículo 32 de la excerta legal citada, la cual expresa:

¿ARTÍCULO 32. Decidida la concesión definitiva, el INRENARE suscribirá con el concesionario un contrato de aprovechamiento forestal, en el cual se establecerá:

1. ...
11. El derecho del INRENARE de percibir aforos correspondientes;
13. ...¿.

Tal como puede observarse, en la norma transcrita se establecen claramente los derechos que la Autoridad Nacional del Ambiente (antes el INRENARE), puede cobrar al otorgar una concesión forestal. Según el precepto parcialmente transcrito, estos derechos deben quedar consignados en el contrato de aprovechamiento forestal. Cabe agregar, que dentro de la misma excerta legal existen algunos otras disposiciones que se refieren a otros derechos que puede cobrar la Autoridad Nacional del Ambiente (antes INRENARE), como es el caso del artículo 35 de la misma Ley en el que se indica que ¿la adjudicación de áreas de aprovechamiento forestal en bosques del patrimonio Forestal del Estado, causará un derecho sobre el uso de la tierra de dos balboas (B/.2.00) anual por hectárea¿ y del artículo 47 que facultaba a dicha entidad estatal para cobrar dos balboas (B/.2.00) por metro cúbico de madera en trozas procesada o transformada provenientes del bosque natural.

En adición a estos derechos establecidos en la Ley, el INRENARE reglamentó el cobro de tasas por la prestación de ciertos servicios directamente relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos forestales. La expedición de estas reglamentaciones se fundamentaron en el numeral 12, del artículo 14 de la mencionada Ley No.21 de 1986 que señalaba como atribución del INRENARE, la de ¿Reglamentar los cobros por los servicios que presta el Instituto¿. Fue así como la Junta Directiva del INRENARE dictó la Resolución No.01-98, del 22 de enero de 1997 (G.O.No.23.552 de

28 de mayo de 1998, pág.39), en la cual se establecen y detallan las tarifas a cobrar por parte del INRENARE por la prestación de varios servicios, a saber: inspección forestal (B/.30.00), servicios administrativos (B/.30.00); certificación forestal (B/.50.00), certificación para trámite de titulación de terrenos (B/.30.00) verificación de inventario y planes de manejo (B/.0.30 por hectárea, hasta cinco mil y B/.0.15 por hectárea, en adelante). En la misma Resolución también se establecen tasas por servicios técnicos para el aprovechamiento económico de productos forestales del bosque natural, mediante concesiones (artículo 16); por el servicio técnico para maderas duras, finas y blandas (artículo 18); por el servicio técnico para el aprovechamiento forestal de madera tropical del bosque tropical a través de permisos de subsistencia (art.21); por el servicio de guía de transporte marítimo o terrestre (art.25); por la guía de movilización de productos forestales importados o exportados (artículo 25).

Asimismo, la Resolución a la que hacemos referencia también facultó al INRENARE para cobrar por la expedición de ciertos permisos entre ellos, el permiso de tala de productos forestales para leña, varas, muletillas, soleras, horcones, pilotes, que se pagará según la tabla que aparece en el artículo 12a y el permiso de inscripción de motorizadas, que tiene un costo de diez balboas (B/10.00).

Las disposiciones anotadas son, pues, básicamente, los preceptos normativos en virtud de los cuales el INRENARE, ahora Autoridad Nacional del Ambiente -ANAM-, ha venido cobrando por el uso y aprovechamiento de los recursos forestales del país, al igual que por la prestación de ciertos servicios relacionados con esta categoría de recursos naturales renovables. Todo lo cual, se traduce en que el cobro que realiza el INRENARE es legal y de ningún modo va en detrimento a las facultades del Municipio.

Adicionalmente, podemos informarle, que recientemente la Junta Directiva del INRENARE aprobó la Resolución No.05-98 de 22 de enero de 1998 (G.O.No.23.495 de 6 de marzo de 1998, pág.18), que no establece en realidad tasas o gravámenes con relación a los recursos forestales, pero sí contiene la reglamentación relativa a las actividades forestales de aprovechamiento, manejo, industrialización, comercialización, reforestación, recolección y venta de semillas.

En cuanto a la segunda interrogante, la Ley No.106 de 1973, sobre el Régimen Municipal ciertamente, no faculta a los Municipios para gravar con impuestos a las personas naturales o jurídicas que utilicen los recursos hídricos para actividades de irrigación o de producción hidroeléctrica. Consideramos, sin embargo, que el establecimiento de un gravamen de esta naturaleza no es jurídicamente viable dado que la materia relativa al uso o aprovechamiento de los recursos hídricos precisamente se ubica dentro del ámbito de competencia de la Autoridad Nacional del Ambiente, a la cual hemos hecho referencia, hecho que, a su vez, forma parte de las políticas y estrategias que actualmente adelanta el Estado para asegurar un aprovechamiento más adecuado o eficaz de los recursos naturales, entre ellos, el agua. Así lo confirma el hecho de que en el Título VI, relativo a ¿los Recursos Naturales¿, de la Ley No.41 de 1998 se haya dedicado el Capítulo III a ¿los Hídricos¿, dentro del cual se plantean los postulados fundamentales a seguir en materia de uso y aprovechamiento de estos recursos.

Pero encontramos, además, dentro de la misma Ley, otras normas dispersas en los cuales se delimita el ámbito de competencias del Estado en materia de manejo de los

recursos hídricos. Así, por ejemplo, el numeral 10 del artículo 11 de la Ley No.41 de 1998, ya citado que faculta a dicha entidad para otorgar concesiones en bienes del Estado en materia de recursos naturales renovables; el artículo 64, que establece que las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales (entre ellos, el agua), serán adjudicados de acuerdo con la legislación vigente (Decreto-Ley No.35 de 22 de septiembre de 1966); el artículo 65, que faculta al Consejo de Gabinete para fijar las tarifas que la Autoridad Nacional del Ambiente, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 14, le proponga por el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos.

Por lo anteriormente expuesto, reiteramos, nuestra opinión en el sentido de que la imposición de gravámenes por parte de los Municipios por el uso de los recursos hídricos no sólo es contraria a los preceptos legales vigentes, sino que se aparta también de las políticas y estrategias establecidas por el Estado en materia de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, particularmente, las establecidas a través de la reciente Ley No.41 de 1998.

De este modo esperamos haberle dado respuesta a las interrogantes planteadas, deseando que las orientaciones ofrecidas sean de su satisfacción.

Sin otro particular, me suscribo, con mis respetos de siempre, atentamente,

LICDA.ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.