

Panamá 5 de diciembre de 1996.

Su Excelencia

LUIS E. BLANCO

Ministro de Obras Públicas

E. S: D.

Señor Ministro:

Damos contestación a Nota DM-844 de 28 de octubre de 1996, en la que tuvo a bien solicitarme opinión jurídica respecto de la siguiente situación:

“¿Están exoneradas del pago de impuestos municipales causados por la extracción de materiales exclusivamente destinados a la construcción de obras nacionales realizadas directamente por contratista del Estado Panameño, si al tiempo del perfeccionamiento del contrato se encontraba vigente el último párrafo del artículo 37 de la Ley 55 de 1973 antes de la reforma del artículo 5 de la Ley 32 del 9 de febrero de 1996?”

Acerca del tema consultado este Despacho estimó conveniente, requerir opinión jurídica del Departamento de Asesoría Legal del Ministerio de Obras Públicas, toda vez que tal criterio no estaba adjuntado como es requisito de ley a la Consulta formulada. Este criterio fue remitido a nuestras oficinas el día 20 de noviembre de 1996. Por lo cual, procederemos a ofrecer el concepto u opinión solicitada.

En primer lugar, este Despacho Público en reiteradas ocasiones ha vertido opinión, acerca del caso que ahora se nos plantea, claro con algunas variantes, pero básicamente el fondo es el mismo y, el cual guarda relación directa con la exención de impuestos municipales referentes a la extracción de materiales para la ejecución de obras denominadas como nacionales.

Sobre al particular, analizaremos el caso bajo estudio a fin de externarle mis consideraciones jurídicas, anotando ciertas observaciones que se hacen necesarias en este caso.

La ley No.55 de 10 de julio de 1973, en su artículo 37, estipula lo siguiente:

“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 reúna los requisitos siguientes:

1. Que se realice sin fines de lucro y en cantidades menores de cuarenta metros cúbicos (40 mts-3) de arena y cascajo de ochenta metros cúbicos (80mts-3) 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.) y esté situada en una comunidad de menos de (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 la 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.

Precisamente, la última parte de este artículo fue modificado a través de la Ley No.32 de febrero de 1996, tal como veremos más adelante.

No obstante, el Decreto No. 17 de 22 de mayo de 1996, que se mantiene vigente y, no es objeto de modificación por la Ley anteriormente mencionada, en este sentido consagra lo que a continuación copiamos:

“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, podrán extraer estos materiales de sus fuentes naturales cuando así se encuentre pactado en los contratos pertinentes con el Ministerio de Obras Públicas o cualquiera 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 del mismo podrá la empresa respectiva librarse del pago de los derechos sobre la extracción de 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.”

Se desprende de estas disposiciones, que a efectos de que se dé la exoneración de impuestos municipales, deben cumplirse los requisitos que dispone la Ley, los cuales son:

1. En primer lugar, que se encuentre pactado en los contratos pertinentes;
2. Que tengan la aprobación o autorización del Ministerio o entidad respectiva;
3. Que se haya comunicado previamente al Municipio correspondiente;
4. Que el Ministerio o entidad compruebe fehacientemente, es decir, con documento válidos, que los materiales serán utilizados exclusivamente en la construcción de la obra de que se trate.

Luego entonces, somos del criterio que si el contratista ha aportado documentación que acredite satisfactoriamente el cumplimiento de los requisitos anteriormente descritos y, que son los requeridos por la Ley, la exención es viable; de lo contrario no procedería la misma, en virtud de lo que establecen los artículos 22 y 25 de la Ley No. 32 de 9 de febrero de 1996, en cuyo texto se subraya lo siguiente:

“Artículo 22. La persona que al momento de entrar en vigencia esta Ley sea contratista en base a la Ley 109 de 1973, conservará vigentes sus derechos hasta el término de éstos, con excepción del pago de los derechos municipales respectivos o de la regalía que establezca esta Ley, según sea el caso, al momento de su promulgación.

“Artículo 25. la presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación, deroga cualquier disposición que le sea contraria y es de orden público e interés social.

A nuestro juicio, la Ley no.32, expresa de manera clara el ámbito de aplicación en el tiempo de dicha norma, razón por lo que, cuando la Ley es clara no puede desatenderse su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, tal como lo preceptúa el Código Civil de la República de Panamá, en sus artículos 9 y 10, respectivamente.

De todo lo vertido, queremos enfatizar que si se cumplieron los requisitos señalados en la Ley, la exoneración de los impuestos municipales es procedente, de no ser así no es factible que se reconozca tal solicitud, toda vez que infringiría el principio de legalidad establecido constitucionalmente.

De esta forma dejamos externada nuestra opinión respecto del asunto consultado, con mi consideración de siempre, quedo de Usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/iv.