

, 12 de diciembre de 1986.

Licenciado  
Carlos Augusto Villalaz B.  
Procurador General de la Nación  
E. S. D.

Señor Procurador General:

Doy respuesta a su atenta Comunicación DPG-1249-86 fechada 25 de noviembre último, en la que me solicita opinión en torno "a reto" planteado al Excmo. Señor Presidente de la República por el ciudadano Angel Santos Díaz, referente a la inconstitucionalidad o ilegalidad del Decreto Ejecutivo Nº17 de 22 de mayo de 1986, que reglamenta lo atinente a un aspecto de las exoneraciones del pago de los derechos municipales sobre extracción de cascajo, arena, piedra caliza y otros materiales señalados en el mismo, que sean utilizados en obras nacionales.

De acuerdo a la documentación que reposa en este despacho, este litigio tuvo su origen en la extracción de cascajo del Río La Villa por la empresa constructora de la carretera Divisa-Las Tablas, obra que había sido contratada por el Estado, obligándose, aparentemente, el contratista a suministrar los materiales, sin que constase claramente la obligación del Estado a contribuir con dichos materiales.

En un inicio, mediante Oficio s/n fechado 12 de abril de 1985, el señor Presidente del Consejo Municipal de Chitré formuló consulta a este despacho sobre si el municipio podía exigir el pago de los derechos correspondientes a dicha extracción a una persona jurídica que lo hacía sin autorización y sin cubrir el impuesto correspondiente. Esta petición le fue contestada con la Nota Nº60 de 9 de mayo del referido año, en la que le manifesté, en lo medular, que en el supuesto indicado, el Municipio estaba facultado para exigir dicho pago; le indiqué las disposiciones legales que regulan la materia y el procedimiento a seguir para obtener la exoneración respectiva.

Posteriormente, mediante Nota s/n fechada 2 de julio de dicho año, el referido servidor público me pidió ampliación de la opinión original, precisando ya que la empresa a que se refería su consulta (Construcciones Tocumen Inc.) alegaba estar exonerada con base en el artículo 57 de la Ley 55 de

1973, que dispone que no causará el derecho en referencia la extracción de materiales destinados a la construcción de obras nacionales. Explicó que el señor Ministro de Obras Públicas había sostenido que a la citada empresa le asistía el derecho a dicha exoneración.

Esta segunda nota le fue contestada con la mía N°100 de 18 de julio del citado año, en la que le respondí que de acuerdo con el Contrato N°155 de 1983, el contratista se había obligado a suministrar los materiales y todo lo necesario para la construcción de la obra; además, que la empresa debía cumplir con los requisitos establecidos por la Ley 55 de 1973, para pedir la exoneración correspondiente. Le expliqué, además, que como yo desconocía los restantes documentos contractuales, como eran las especificaciones, en los cuales podría fundarse el señor Ministro de Obras Públicas para sostener dicho criterio, yo debía darle crédito a lo que dicho funcionario aseveraba.

Sobre este mismo tema me consultó el señor Personero Municipal de Guararé, en Oficio N°182 de 23 de julio del referido año, a quien le contesté en términos similares a los ya expresados en mi Nota N°109 de 6 de agosto de 1985.

A su vez, el Municipio de Chitré inició un juicio por jurisdicción coactiva en contra de la referida empresa para exigir el pago de las sumas líquidas por razón de multa impuesta a Construcciones Tocumen S.A. por monto de \$252,519.00, "en concepto de evasión de impuestos municipales", en el cual surgieron -como era de esperar- diversas incidencias. El ejecutado interpuso recurso de amparo de garantías constitucionales contra la orden de pago y que, originalmente, le fue denegado por el Juzgado Primero del Circuito de Herrera, Ramo Civil; sin embargo, mediante sentencia de 16 de julio de 1986, el Quinto Tribunal Superior de Justicia concedió el amparo de garantías constitucionales solicitado por la empresa y revocó la orden de pago de la referida multa.

Con base en esta situación, el apoderado de la empresa ejecutada apeló contra el auto ejecutivo que se había librado para hacer efectiva la citada multa, lo que originó que el proceso ingresara a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando se nos corrió el traslado de este proceso, emitimos opinión en nuestra vista N°109 de 27 de agosto último, en la que manifestábamos que debía accederse a la petición del apelante, porque se había operado una especie de sustracción de materia, ya que en el fondo había desaparecido el crédito que le servía de base al juicio ejecutivo.

Mientras todo esto ocurría, el Honorable Representante Juan María Villarreal Calderón, Presidente del Consejo Municipal de Chitré en ese momento, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo 17 de 1986. Al responder al traslado mediante vista N°87 de 24 de julio de 1986, sostuve que dicho Decreto no es inconstitucional, con excepción del artículo 4º del mismo, que dispone que entraría en vigencia a partir de su expedición.

En la actualidad, tanto la demanda de inconstitucionalidad como el recurso de apelación interpuesto por Construcciones Tocumen Inc. contra el citado auto ejecutivo, se encuentran para ser decididos por el Pleno y la Sala Tercera de la Corte, respectivamente. Pienso, por tanto, que deberían esperarse las decisiones correspondientes para zanjar en forma definitiva la referida situación.

En mi opinión, no corresponde al Excmo. Señor Presidente de la República debatir sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de un decreto ejecutivo o de cualquier otro acto que haya emitido el Ejecutivo, como propone el señor Angel Santos Díaz, ya que ello es competencia privativa de los referidos tribunales, con arreglo al artículo 203 de la Constitución.

Por otro lado, hay que tomar en consideración que el responsable de los actos del Ejecutivo es el Ministro que los ha refrendado, y no el Excelentísimo Señor Presidente, tal como lo establece el artículo 181 de la Constitución.

Por tanto, lo atinente a la inconstitucionalidad o ilegalidad del referido decreto y del auto ejecutivo en referencia debe ser deslindado por el Pleno y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior es sin perjuicio de la facultad discrecional del Excelentísimo Señor Presidente de la República para dejar sin efecto o modificar un acto de su competencia, por razones de conveniencia pública, cuando así lo considere prudente o necesario.

Para su mejor información le acompaño fotocopia de la documentación relativa con este caso, en las que le incluyo las vistas que recogieron la opinión de esta Procuraduría en los dos procesos que actualmente cursan en la Corte Suprema de Justicia.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
Procurador de la Administración

/mder.

Adj.: Lo indicado.