

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1321

Panamá, 05 de diciembre de 2016

Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.

Alegato de Conclusión
(Concepto de la Procuraduría de
la Administración).

El Licenciado Franklin Augusto Bell Cornejo, actuando en nombre y representación de la **Autoridad del Canal de Panamá**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el acto por el cual, el **Tesorero Municipal de Colón** pretende cobrar a la empresa Jan de Nul N.V., un supuesto monto por impuesto de permiso de construcción.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior, el cual nos permite indicar que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nulo, por ilegal, el acto por el cual, el Tesorero Municipal de Colón pretende cobrar a la empresa Jan de Nul N.V., un supuesto monto por impuesto de permiso de construcción.

En relación con lo anterior, el Tesorero Municipal de Colón emitió para ello un documento acusado de ilegal, en el que se estableció que para el proyecto de dragado de la entrada del Canal de Panamá en el Atlántico, cuyo responsable es la sociedad **Jan de Nul** debía pagar un monto de un millón setecientos ochenta mil balboas con doce centésimos (B/.1,780,000.12) en **concepto de permiso de construcción** (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Posteriormente, el 18 de julio de 2013, la **Autoridad del Canal de Panamá** en calidad de tercero interesado, presentó un recurso de reconsideración debido a su disconformidad con el acto administrativo citado en el párrafo precedente, mismo que a juicio de su

apoderado judicial no fue objeto de decisión por la autoridad demandada (Cfr. foja 27-29 y 31 del expediente judicial).

En ese contexto, el Subadministrador de la **Autoridad del Canal de Panamá**, otorgó un poder especial a los Licenciados Franklin Augusto Bell Cornejo y Eduardo Enrique Sousa-Lennox Rivera, para que en nombre y representación de esa entidad, presentaran ante la Sala Tercera **una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción** en contra del ya precitado documento, emitido por la Tesorería del Municipio de Colón, la cual fue recibida en la Sala Tercera el 18 de noviembre de 2013 (Cfr. fojas 1-7 del expediente judicial).

Entre los documentos incorporados al expediente, se pudo apreciar que el apoderado judicial de la **Autoridad del Canal de Panamá**, mediante el escrito de fecha **2 de octubre de 2013**, recibido por la entidad demandada el día 3 del mismo mes y año, solicitó al Municipio de Colón que le extendiera la copia autenticada de los expedientes relacionados con la empresa Jan de Nul (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que establece el agotamiento previo de la vía gubernativa como requisito para acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el apoderado judicial de la **Autoridad del Canal de Panamá**, solicitó al Municipio de Colón que le certificara, si al 7 de octubre de 2013, el recurso de reconsideración interpuesto en contra del supuesto cobro de impuesto por permiso de construcción a la empresa Jan de Nul, había sido resuelto; petición que fue reiterada el 14 de octubre de 2013 (Cfr. fojas 31 y 32 del expediente judicial).

En atención a la solicitud formulada en la acción en estudio, con fundamento en el artículo 46 de la Ley Contencioso Administrativa, el Magistrado Sustanciador emitió la Resolución de 3 de enero de 2014, en la que ordenó que se requiriera a la entidad demandada los documentos antes descritos, por lo que la Secretaría de la Sala Tercera expidió el Oficio número 112 de 23 de enero de 2014, por medio del cual le pidió al Alcalde Municipal de la provincia de Colón que remitiera, en tiempo oportuno, copia debidamente

autenticada, con la constancia de la notificación, del acto en el que el Tesorero Municipal de Colón pretende cobrar a la empresa Jan de Nul, una suma de dinero en concepto de permiso de construcción (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

El 4 de febrero de 2014, en la Secretaría de la Sala Tercera se recibió el Oficio número 23 expedido el 3 de febrero 2014, por cuyo conducto el Alcalde del distrito de Colón remitió la documentación que le fue requerida de ese municipio (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

También consta en autos, que el apoderado judicial de la **Autoridad del Canal de Panamá** solicitó a la Sala Tercera la suspensión provisional de los efectos del acto por el cual el Municipio de Colón pretende cobrar a la empresa Jan de Nul, una suma de dinero en concepto de permiso de construcción (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Como respuesta a dicha petición, la Sala Tercera emitió la Resolución fechada 24 de marzo de 2015, a través de la cual suspendió los efectos del acto emitido por el Departamento de Tesorería del Municipio de Colón, objeto de reparo (Cfr. fojas 45-48 del expediente judicial).

A pesar que el apoderado especial de la Autoridad del Canal de Panamá interpuso una **demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción** en contra del acto por el cual el Municipio de Colón pretende cobrar a la empresa Jan de Nul, una suma de dinero en concepto de permiso de construcción, lo cierto es que **el Magistrado Sustanciador decidió admitirla como una demanda contencioso administrativa de nulidad**, por medio de la providencia de 13 de mayo de 2015, en la que, además, dispuso remitirle copia de la misma al Tesorero Municipal del distrito de Colón para que en el término de ley rindiera el correspondiente Informe Explicativo de Conducta, por lo cual ordenó se librara despacho al Juzgado de Circuito Civil, en turno, del Primer Distrito Judicial, en la citada provincia. También dictaminó que se le corriera traslado a la empresa Jan de Nul y a la Procuraduría de la Administración (Cfr. fojas 53 y 54 del expediente judicial).

Producto del trámite del despacho, no hubo pronunciamiento por parte de la entidad requerida.

Luego de ser emplazada por edicto, la empresa Jan de Nul N.V., compareció al proceso a través de su apoderada especial, la firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, misma que contestó la demanda aceptando que en atención al régimen especial tributario de la Autoridad del Canal de Panamá, no es posible la existencia de tributos municipales en conexión con las empresas o la empresa que haya sido pactada bajo el sistema de contrataciones contemplado en el artículo 56 de la Ley 19 de 1997, y que no se puede imponer un gravamen de construcción a una actividad vinculada y necesaria para la construcción del Tercer Juego de Esclusas (Cfr. fojas 80-85 del expediente judicial).

Así las cosas, y al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente sostuvo que el Municipio de Colón vulneró el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, que exime a la **Autoridad del Canal de Panamá** del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos; y lo que dispone el artículo 39 de esa excerpta legal, que se refiere al pago que la actora debe efectuar a favor del Tesoro Nacional producto de los peajes que se generan del tránsito por la vía interoceánica (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En su opinión, tal exención no se tomó en consideración al momento de aplicar el pago del impuesto al que está sujeto el proyecto de dragado por tratarse de una obra de la **Autoridad del Canal de Panamá** (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, la demandante manifestó que el Municipio de Colón infringió también el artículo 56 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, el cual establece que los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a los reglamentos que ésta expida con respecto a la contratación, así como a los términos y las condiciones de cada contrato en particular; reglamentos éstos que contendrán las disposiciones que establezcan los mecanismos para la resolución justa y expedita de las obligaciones de los proponentes, así como para los reclamos de los contratistas.

Por otra parte, al analizar la contestación de la demanda por parte de la firma forense que representa a **la empresa Jan De Nul N.V.**, se observa que la misma pidió que se declare

nula, por ilegal, la actuación del Departamento de Tesorería del Municipio de Colón (Cfr. foja 85 del expediente judicial).

En ese marco conceptual, **la empresa Jan De Nul N.V.**, aceptó que fue contratada por la **Autoridad del Canal de Panamá** para el dragado concerniente a la construcción y ampliación del Tercer Juego de Esclusas; y no es posible la existencia de tributos municipales en conexión con las empresas o la empresa que haya sido pactada bajo el sistema de contrataciones contemplado en el artículo 56 de la Ley 19 de 1997, y que no se puede pretender imponer un gravamen de construcción (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

Este Despacho observa que el artículo 316 de la Constitución Política de la República, dispone: *“La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en el artículo 321.”* (La negrilla es nuestra).

En ese sentido, los artículos 43 y 56 de la Ley 19 de 1997, establecen lo siguiente:

“Artículo 43. La Autoridad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos y lo que dispone el artículo 39 de esta ley.” (El resaltado es nuestro).

“Artículo 56. Los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a los reglamentos que ésta expida con respecto a la contratación, así como a los términos y condiciones de cada contrato en particular. Los reglamentos contendrán disposiciones que establezcan mecanismos para la resolución justa y expedita de las objeciones de los proponentes, así como para los reclamos de los contratistas.”

Con la finalidad de obtener mayores elementos de convicción en aquella oportunidad esta Procuraduría se supeditó a la etapa probatoria y en tal sentido pasaremos a evaluar las pruebas aportadas.

Actividad Probatoria.

Se advierte que mediante el Auto de Pruebas 350 de 07 de octubre de 2016, el Magistrado Sustanciador admitió la petición dirigida al Municipio de Colón, para que se le extendiera copia autenticada de los expedientes relacionados con la empresa Jan de Nul, N.V.; la solicitud a la entidad demandada para que certificaran, si el recurso de reconsideración interpuesto contra el supuesto cobro de impuestos por permiso de construcción, presentado por la Autoridad del Canal de Panamá, no había sido resuelto; entre otros documentos (Cfr. fojas 12, 13-18 y 30-32 del expediente judicial).

Igualmente, se admitió como prueba de informe aducida por Jan de Nul, N.V., el contrato suscrito entre la Autoridad del Canal de Panamá y la sociedad antes mencionada, para el “Proyecto de Dragado de la entrada del Canal de Panamá en el Atlántico”; sin embargo, esta Procuraduría considera pertinente destacar que a pesar de indicarse en el mencionado Auto de Prueba que *“en el evento que el documento tenga un contenido cuyo idioma sea distinto al español, se admite su traducción a este idioma por un traductor público autorizado que será designado por el Tribunal a solicitud y costas de la parte interesada.”*, no consta nombramiento alguno para la traducción de dicho escrito aportado, cuyo contenido en su gran mayoría está en el idioma inglés.

Por otra parte, conviene destacar que el Tribunal **no admitió** como pruebas de la demandante, al tenor de lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, la copia simple de la Nota C-148-09 de 11 de diciembre de 2009, en la que el Secretario General de la Procuraduría de la Administración de aquel momento, le dio respuesta a la consulta realizada por el Tesorero Municipal de la Chorrera, en cuanto al cobro de impuestos municipales de construcción; la copia simple de la Resolución N.424. STL de 14 de agosto de 2010, del Alcalde del distrito de Panamá, en la que resolvió revocar en todas sus partes la Resolución 424-STL de 11 de agosto de 2009, que ordenaba el cobro de impuestos de construcción a la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. fojas 19-29 y 33 del expediente judicial).

Debido a que las pruebas documentales aportadas no nos permiten corroborar con certeza que las actividades realizadas por la entidad demandante se efectuaron conforme a

Derecho; nos corresponde hacer una valoración jurídica de los hechos acontecidos y las normas aplicables al caso del permiso de construcción que ocupa nuestra atención.

Como quiera que el caso que ocupa nuestra atención se origina por la aplicación de un cobro de una suma de dinero en concepto de un permiso de construcción establecido por parte del Municipio de Colón a la empresa Jan de Nul, N.V., producto de las actividades realizadas en el proyecto contratado por la Autoridad del Canal de Panamá, iniciamos nuestro análisis determinando el alcance y aplicación del artículo 316 de la Constitución Política de la República, el cual dispone:

“ **Artículo 316.** La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, **con excepción** de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y **las tasas por servicios públicos**, salvo lo dispuesto en el artículo 321.” (La negrilla es nuestra).

En ese mismo contexto, los artículos 43 y 56 de la Ley 19 de 1997, consagran lo siguiente:

“**Artículo 43.** La Autoridad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, **tasas por servicios públicos** y lo que dispone el artículo 39 de esta ley.” (El resaltado es nuestro).

“**Artículo 56.** Los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a los reglamentos que ésta expida con respecto a la contratación, así como a los términos y condiciones de cada contrato en particular. Los reglamentos contendrán disposiciones que establezcan mecanismos para la resolución justa y expedita de las objeciones de los proponentes, así como para los reclamos de los contratistas.”

De las normas citadas, queda claro que la **Autoridad del Canal de Panamá** está exenta del pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal; **no obstante, también es evidente que dicha prerrogativa no es absoluta y en tal sentido se advierten varios presupuestos jurídicos de excepción, entre los cuales consideramos oportuno destacar la excepción concerniente al pago de las tasas por servicios públicos, mencionada en el artículo 316 constitucional.**

Partiendo de la premisa anterior, es importante señalar que **un servicio** es la actividad desarrollada por una institución pública o privada con el fin de satisfacer una necesidad social determinada; por consiguiente, los **servicios públicos** pueden ser definidos como **el conjunto de actividades y prestaciones permitidas, reservadas o exigidas a las administraciones públicas por la legislación en cada Estado y que tienen como finalidad responder a diferentes imperativos del funcionamiento social.**

Aunado a lo anterior, el servicio público es un concepto ampliamente estudiado y explicado en la doctrina, cuya teoría cambia la concepción en aspectos fundamentales como la naturaleza del Estado, para que deje de ser un poder de mando y se convierta en una cooperación nacional que asegure el cumplimiento de los servicios públicos y sancione las reglas del derecho, de allí que según el autor Sergio Matías Camargo, en su obra “La Teoría del Servicio Público y las Telecomunicaciones” dice que “... *se entiende por servicio público toda actividad organizada tendiente a resolver necesidades de interés general, colectivas o públicas de la población, en forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un régimen jurídico especial de derecho público, con la participación activa de la Administración Pública en la prestación directa, en su regulación y control. Los servicios públicos son aquellas actividades que satisfacen necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad.* (CAMARGO, Sergio. La Teoría del Servicio Público y las Telecomunicaciones. Bogotá D.C. Colombia • No. 38 • Enero - Junio de 2013. pp. 43-62)

Siguiendo esta línea de pensamiento y expuesto el concepto del servicio público, procedemos a definir el concepto de **tasa** recogido en el texto constitucional y legal que regulan las excepciones del pago de diversos tributos, atribuidos a la **Autoridad del Canal de Panamá**, de allí que de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 101-40-25 de 16 de agosto de 2011, por el cual se reorganiza y actualiza el Régimen Impositivo del Municipio de Colón, las **tasas son unas de las clases de tributo cuya base imponible es** la utilización de un bien de dominio público, **la prestación de un servicio público** o la realización por la administración de una actividad que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

Lo anterior, significaría que las obras que desarrollen las empresas contratistas por encargo de la Autoridad del Canal de Panamá, por mandato expreso del artículo 316 de la constitucional, están exentas del pago de impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal derechos, y estarían obligadas al pago de cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos, en este caso, los que presta el municipio de Colón.

Recordemos, que todo permiso de construcción emitido por el Municipio de Colón constituye un servicio público que está sujeto a un cargo económico, por razón de la contraprestación que brinda, por lo que indiscutiblemente nos encontramos ante una tasa por la prestación de un servicio público que por mandato de expreso del artículo 316 constitucional el Departamento de Tesorería de ese municipio está facultado para cobrarlo.

En este sentido, en el caso bajo análisis, se observa que la Ley 37 de 29 de junio de 2009, por la cual se “Descentraliza la Administración Pública”, concretamente en el artículo 111, establece una normativa complementaria a la de rango constitucional, cuando dice:

“Artículo 111: Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por empresas privadas, éstas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes.” (El resaltado es nuestro).

Según se puede inferir del contenido de la citada norma, el Municipio de Colón puede establecer gravámenes por las actividades que se desarrollen en su jurisdicción; por lo que el Departamento de Tesorería del Municipio de Colón contaba con toda la potestad para solicitar el cobro requerido por el “Permiso de Construcción”, basado en el cálculo realizado por esa entidad en una superficie de trece punto ocho kilómetros (13.8 Kms) y una inversión aproximada de ochenta y nueve mil punto 6 millones de dólares (B/.89.6 millones) y un monto a pagar de un millón setecientos ochenta mil con doce centésimos (B/.1,780.000.12) (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Así lo señaló la Sala Tercera en el Auto de 14 de septiembre de 2007, dictado al pronunciarse en una situación similar a la que ahora se analiza:

“Detalladas las disposiciones o normas que amparaban los trabajos de construcción para la autopista este de acceso al segundo puente sobre el Canal, destacamos que el pliego de cargos en sus condiciones especiales (Capítulo III, punto 11.2, Pág. 41) **dispone que ... -en su calidad de contratista- estaba obligado a ‘gestionar y adquirir todos los permisos y licencias que requiera para la ejecución completa de su trabajo, previo al inicio de la construcción,’** y durante la misma, a excepción de aquellos que EL ESTADO otorgue en cuanto a la utilización de la servidumbre.

Del texto citado, se desprende en forma diáfana la obligación de... de obtener el respectivo permiso de construcción y/o movimiento de tierra para realizar la autopista de acceso al segundo puente del Canal de Panamá. El hecho de que se trate de una obra que contribuye al progreso vial del país, permitiendo el acceso de la ciudad de Panamá hacia las provincias centrales y viceversa, a tenor de lo acordado entre las partes no constituye un impedimento para que ... esté obligada a cumplir con las normas municipales sobre movimiento de tierra en este Distrito.

Sobre el particular, reiteramos que el pliego de cargos, sección de condiciones especiales estipuló que la demandante debía gestionar y adquirir todos los permisos necesarios para la ejecución de dicho acceso y que el MOP facilitaría y agilizaría los trámites de permisos y licencias. De manera específica, es el Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996, el que **obliga a todo contratista que pretenda construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá a obtener el permiso escrito del Alcalde a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales. Este permiso, se expide de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1313, 1316, 1320 y 1324 del Código Administrativo y aplica para obras a realizarse tanto por el sector privado como el público.**

Ahora bien, según las constancias de autos, ... omitió cumplir con la normativa mencionada, pues a su juicio la obra ostenta el carácter de nacional, no sujeta al pago de impuesto de construcción. Sin embargo, contrario a esta posición de ..., se advierte que el punto 11.1 del pliego de cargos -condiciones especiales- no contempla exención de ningún tipo de impuesto vigente aplicable a favor del contratista, es más, reconoce expresamente la procedencia del pago del impuesto municipal de extracción de materiales, tasas, contribuciones o tarifas.

...

Una vez deslindado que la norma que exige la obtención del permiso de construcción y/o movimiento de tierra es aplicable para cualquier tipo de obra, así como que

el Municipio de Panamá le asiste el derecho de gravar la actividad que estaba desarrollando la empresa ..., en virtud del Contrato ... se desestiman los cargos de violación contra los artículos 1 y 17 del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996; 75 (numeral 21) y 17 (numeral 15) y 84 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973; quinto (punto 94) del Acuerdo Municipal N° 99 de 23 de septiembre de 1992.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 232-STL de 8 de abril de 2005 dictada por el Alcalde del Distrito Capital ni sus actos confirmatorios." (Lo destacado es de este Despacho).

En función de lo anterior, y tomando en consideración el pronunciamiento de la Sala Tercera en este sentido, y partiendo de los argumentos centrales en los que la demandante sustenta el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, este Despacho considera que las pruebas aportadas y aducidas por la misma en el curso del proceso no han logrado desvirtuar la legalidad del acto dictado por la **Tesorería Municipal de Colón**.

Adicionalmente, y a manera de reforzar lo anteriormente manifestado, en la Sentencia de 6 de agosto de 2004, la Sala Tercera señaló lo siguiente:

"La Sala observa que, en el presente caso, la disconformidad de la demandante estriba básicamente en el hecho que, a su juicio, estaban exentos de tramitar el permiso de construcción, en virtud de que la obra a realizar está exonerada del pago del impuesto de construcción.

En ese orden de ideas, esta Superioridad estima que no le asiste razón a quien demanda, pues la normativa legal vigente obliga a todo aquel que pretenda iniciar un proyecto de construcción, a obtener previamente el denominado permiso de construcción. En efecto, el artículo 1 del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996 dispone que 'para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra' dentro del Distrito de Panamá, por realizarse a través del sector privado o público, se requiere obtener permiso escrito otorgado por la Alcaldía a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, quien lo expedirá con base a las disposiciones señaladas por los artículos 1313, 1316, 1320, 1324 del Código Administrativo, las que dispone el presente Acuerdo y otras disposiciones legales vigentes.

La Sala advierte, contrario a lo expuesto por la apoderada judicial de la parte actora, que la norma legal citada en el párrafo precedente exige la tramitación del permiso de construcción para todo tipo de proyecto, sin

excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional. En este punto, es necesario aclararle a la demandante que, el hecho que la obra esté exonerada del pago del impuesto de construcción -situación que, en todo caso, no le corresponde deslindar a la Sala en este momento- no significa que asimismo esté exenta de cumplir con el requisito del permiso de construcción, pues son cuestiones distintas y separadas.” (La negrita es nuestra).

De lo anterior, podemos colegir que en esa oportunidad la Sala Tercera de la Corte concluyó que la tramitación del permiso de construcción es un requisito exigible para todo tipo de proyecto de construcción, mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierras que se realicen dentro de los límites del Municipio, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional.

En este contexto, y tal como lo hemos manifestado, este Despacho es del criterio que el caudal probatorio que reposa en el expediente judicial, el cual, como hemos visto, continúa siendo el mismo que existía cuando emitimos la Vista Fiscal 839 de 9 de agosto de 2016, es insuficiente para acreditar los hechos que fundamentan la demanda que dio origen a la causa que se analiza; por lo que estimamos que la recurrente no asumió en forma alguna la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...**Adicional a ello, consta en el expediente, que **la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas**, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado es de la Sala Tercera).


Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: **'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'**. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que **'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'**. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia- Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrita es de este Despacho).

Sobre la base de las consideraciones previamente anotadas, arribamos a la conclusión que ante la insuficiencia del caudal probatorio, el Licenciado Franklin Augusto Bell Cornejo, actuando en nombre y representación de la **Autoridad del Canal de Panamá**, no ha logrado desvirtuar la legalidad del acto dictado por la **Tesorería Municipal de Colón** que constituye el objeto del proceso, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el acto administrativo por el cual se cobra una suma de dinero en concepto de tasa por el servicio público que consiste en el permiso de construcción.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General