

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 839

Panamá, 9 de agosto de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.**

**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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con lo planteado por la actora, el Tesorero Municipal de Colón pretende el cobro de un impuesto de construcción emitiendo para ello el 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, presenta 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 aprecia 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, un impuesto por 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, un impuesto por 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, un supuesto impuesto por 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).

## **II. Rol de la Procuraduría de la Administración.**

Tal como se indicó en el apartado anterior, el Licenciado Franklin Augusto Bell Cornejo, actuando en nombre y representación de **la Autoridad del Canal de Panamá**, interpuso una **demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción** en contra del acto por el cual, el Tesorero Municipal del distrito Colón; pretende cobrar a la empresa Jan de Nul, un supuesto monto por un permiso de construcción; sin embargo, a través de la providencia de fecha 13 de mayo de 2015, la Sala Tercera la admitió como una **demanda contencioso administrativa de nulidad**, por lo que en el desarrollo del expediente bajo examen nos referiremos a la misma tal como fue admitida por ese Tribunal y **el rol de la Procuraduría de la Administración será en interés de la ley**, con fundamento en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, que dice:

**“Artículo 5.** La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

...  
3. Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso administrativos de nulidad..., que se surtan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;"

### III. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la entidad recurrente estima que el acto acusado de ilegal vulnera los artículos 43 y 56 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, que organiza la Autoridad del Canal de Panamá, los cuales indican que esa institución está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal; y que los contratos celebrados estarán sujetos a los reglamentos que la misma expida con respecto a la contratación, así como a los términos y las condiciones de cada contrato en particular (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

### IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar su pretensión, **el abogado de la recurrente** sostiene que el Municipio de Colón ha vulnerado 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** manifiesta que el Municipio de Colón ha infringido el artículo 56 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, que

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.

En cuanto a **la posición del Municipio de Colón**, se observa que, a pesar que el despacho que le fue librado a esa entidad local, por mandato del Tribunal, para que emitiera su Informe Explicativo de Conducta, hace clara referencia a una **demanda contencioso administrativa de nulidad**, el mismo no hizo remisión del informe requerido en referencia al acto objeto en este proceso.

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 pide 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, esta Procuraduría observa que **la empresa Jan De Nul N.V.**, acepta 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."

Según se puede apreciar, del contenido de las normas invocadas en la acción en estudio, las citadas en este escrito y de los argumentos de las partes antes explicados, hasta el momento, ni la **Autoridad del Canal de Panamá**, ni la empresa **Jan De Nul N.V.**, han especificado alguna cláusula contractual que establezca que la contratista será beneficiada con exenciones a las cargas tributarias o dinerarias que le puedan establecer los municipios. Tampoco han hecho referencia a una norma reglamentaria aprobada por la Junta Directiva de la entidad contratante en la que se indique lo propio.

A nuestro juicio, la ausencia de tales elementos normativos no le permite a esta Procuraduría, en esta etapa del proceso, emitir un concepto de fondo respecto de lo planteado en la demanda.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, el concepto de esta Procuraduría respecto de la legalidad del 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, quedará supeditada a lo que las partes y la tercera interesada logren establecer en la etapa probatoria.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 734-13