

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1297

Panamá, 1 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 Grupo Unidos por el Canal (GUPC) un supuesto monto por impuesto de permiso de tala y deforestación.

**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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Tesorero Municipal de Colón pretende el cobro de un impuesto de tala y deforestación emitiendo para ello el documento acusado de ilegal, en el que se estableció que para el proyecto de construcción del tercer juego de esclusas, cuyo responsable es la sociedad Grupo Unidos por el Canal (GUPC) debía pagar un monto de trescientos sesenta y cinco mil quinientos cuarenta y un balboas con setenta y cinco centésimos (B./365,541.75) en concepto de permiso de tala y deforestación (Cfr. foja 43 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 desconformidad 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 28-30 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 1-12 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 Grupo Unidos por el Canal (GUPC) (Cfr. foja 31 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 y 14 de octubre de 2013, el recurso de reconsideración interpuesto en contra del supuesto cobro de impuesto por permiso de tala y deforestación a la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC), había sido resuelto (Cfr. fojas 32-33 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 111 de 23 de enero de 2014, por medio del cual le pidió al Alcalde Municipal de la provincia de Colón que remittiera, 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 Grupo Unidos por el Canal (GUPC), un impuesto por permiso de construcción (Cfr. fojas 36-38 y 41 del expediente judicial).

El 4 de febrero de 2014, en la Secretaría de la Sala Tercera se recibió el Oficio número 20 expedido el 3 de febrero 2014, por cuyo conducto el Tesorero Municipal de Colón remitió la documentación que le fue requerida de ese municipio y certificó que el recurso de reconsideración no ha sido decidido (Cfr. foja 42 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 Grupo Unidos por el Canal (GUPC), un impuesto por permiso de tala y deforestación (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

Como respuesta a dicha petición, la Sala Tercera emitió la Resolución fechada 10 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 47-52 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 Grupo Unidos por el Canal (GUPC), un 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 6 de abril 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; y también dictaminó que se le corriera traslado a la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC) y a la Procuraduría de la Administración. Producto del trámite del despacho, no hubo pronunciamiento por parte de la entidad requerida (Cfr. fojas 56 del expediente judicial).

Luego de ser emplazada por edicto, la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC), compareció al proceso, en calidad de tercero interesado, a través de su apoderado especial, el Licenciado Anel Roach Rivas, mismo que contestó la demanda señalando, entre otras cosas, 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 tala y deforestación a una actividad vinculada y necesaria para la construcción del Tercer Juego de Esclusas (Cfr. fojas 76-77 del expediente judicial).

Por otro lado, señaló que la Ley 55 de 1973, que fundamenta el cobro de la tala y deforestación a la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC), contempla en su artículo 41 que constituye fuente de ingreso municipal los '*derechos de extracción, explotación y tala de árboles de bosques naturales con fines comerciales e industriales*'; sin embargo, la obra es de carácter público e interés social y de relevancia nacional, en atención a esto, manifestó, que las obras civiles realizadas por la Autoridad del Canal de Panamá, por sí misma o a través de terceros están exentas del tributo municipal que se pretende cobrar en este caso (Cfr. fojas 78-80 del expediente judicial).

Tal como lo señalamos en nuestra vista de contestación, la entidad demandante sustentó su pretensión advirtiendo que las acciones del Municipio de Colón vulneraron el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, que exige 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 excepta 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 construcción del Tercer Juegos de Esclusas, por tratarse de una obra de la **Autoridad del Canal de Panamá** (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, el apoderado judicial de la sociedad demandante manifestó 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 (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En cuanto a la posición del Municipio de Colón, reiteramos 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, respecto a la demanda contencioso administrativa de nulidad, el mismo no hizo remisión del informe requerido en referencia al acto objeto en este proceso.

En ese marco conceptual, observamos que la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC), quien desarrollaba las actividades de tala objeto del tributo impuesto, señala que fue contratada por la **Autoridad del Canal de Panamá** para la construcción y ampliación del Tercer Juego de Esclusas; y advierte que no es posible la existencia de gravámenes 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 por tala y deforestación cuando dicha actividad no tiene fines comerciales ni industriales como establece esa misma norma (Cfr. foja 78-80 del expediente judicial).

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.

## II. Actividad Probatoria

En el Auto de Pruebas 380 de 14 de noviembre de 2016, quedó acreditado que la entidad demandante **se limitó a reiterar las pruebas documentales aportadas y admitidas en la demanda**, es decir, el acto acusado, el original del Programa de Ampliación del Canal de Panamá y las solicitudes de copia y certificación presentadas por el apoderado judicial de la Autoridad del Canal de Panamá ante el Municipio de Colón (Cfr. fojas 120-122 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 tributo por tala y deforestación que ocupa nuestra atención.

Así, tenemos que a la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC), le fue adjudicado un contrato por parte de la **Autoridad del Canal de Panamá**, para el Diseño y Construcción del Tercer Juegos de Esclusas, el 15 de julio de 2009, según consta entre las piezas procesales que reposan en el expediente judicial (Cfr. foja 16 reverso).

Como quiera que el caso que ocupa nuestra atención se origina por la aplicación de un derecho de extracción de tala y deforestación establecido por parte del Municipio de Colón a la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC), producto de las actividades realizadas en el proyecto propuesto 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; así, 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 los textos 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 significa 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, **pero si están 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.**

No obstante, en el caso bajo análisis, la situación varía por razón de lo dispuesto en la Ley 55 de 10 de julio de 1973, por la cual se regula la Administración, Fiscalización y Cobro de varios tributos municipales, concretamente en el artículo 41, que dice:

**“Artículo 41: Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de árboles de bosques naturales con fines comerciales e industriales, tanto en tierra estatales como privadas, serán fuentes de ingresos municipales. Se entiende por bosques naturales aquellos formados sin la intervención del hombre.”** (El resaltado y subrayado 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; sin embargo, en este caso en particular, observamos que la tributación municipal en materia de tala de árboles de bosques naturales no se enmarca en el concepto de “tasa por la prestación de un servicio público” sino bajo la denominación de “derechos”, lo que nos permite colegir que como quiera que el proyecto es una obra propuesta por la Autoridad del Canal de Panamá, a la empresa contratista no le resulta aplicable el impuesto requerido por dicha entidad a la luz de lo dispuesto el artículo 316 constitucional y el artículo 43 de la Ley 19 de 1997, cuyos textos establecen que dicha entidad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal.

Por razón de lo anterior, el Departamento de Tesorería del Municipio de Colón no puede cobrar ese cargo; ya que se trata de un “derecho” y porque las actividades de tala y deforestación adelantadas por la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC), **no se produjeron con fines comerciales ni industriales; por lo que, a juicio de este Despacho, tampoco resulta exigible el cobro de un impuesto municipal por la tala y deforestación durante la construcción del tercer**

**juegos de esclusas para la ampliación del Canal de Panamá, en virtud que esa actividad no se ajusta a los supuestos que dicha norma prevé.**

Para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de éste análisis es importante resaltar que el artículo 46 de la Ley 55 de 1973, consagra que: "**Al uso de las tierras forestales de propiedad estatal y privadas para los efectos de la extracción de maderas, explotación y tala de bosques, se le aplicará el procedimiento, restricciones, limitaciones y sanciones que contempla el Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966.**"

Bajo la premisa anterior, debemos indicar que el **Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966, fue derogado por la Ley 1 de 3 de febrero de 1994**, por la cual se estableció la legislación forestal; al respecto, esta última norma señala en su artículo 13 que: "**La administración de los bosques y terrenos que constituyen el Patrimonio Forestal del Estado, corresponderá al IRENARE. Este organismo mediante Resolución de Junta Directiva, establecerá las normas de manejo y de aprovechamiento a que deberá someterse el patrimonio Forestal del Estado.**"

En relación directa con la norma referida en el párrafo anterior, tenemos el artículo 70 de la Resolución de Junta Directiva 05-98 de 22 de enero de 1998, el cual es del tenor siguiente:

"**Artículo 70: Todo proyecto de desarrollo, de obras o actividades humanas, que impliquen la tala de árboles o de bosques naturales que pertenezcan al Patrimonio Forestal del Estado, deberán contar con el respectivo permiso de tala, autorizado por el IRENARE.** Cuando la tala tenga efectos sobre áreas silvestres protegidas se acogerán a lo dispuesto en las normas legales específicas que rijan sobre dichas áreas."

De las piezas procesales en estudio, consta que la sociedad demandante aporta el programa de ampliación de septiembre de 2013, en el cual hace referencia al **pago de compensación ecológica producto de los trabajos realizados, lo que nos lleva a colegir el cumplimiento de la obtención de los permisos de tala que debe otorgar el hoy Ministerio de Ambiente**, de conformidad con la Resolución AG-0235-2003 de 12 de agosto de 2003, la cual establece **la tarifa para el pago en concepto de indemnización ecológica, para la expedición de los permisos de tala rasa y eliminación de sotobosque** (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Como quiera que es evidente que la actividad desarrollada por la sociedad Grupo Unidos por el Canal (GUPC), no se ajusta a los supuestos legales que constituyen la norma que consagra la potestad municipal para exigir el pago de impuestos en materia de tala y deforestación, es decir el artículo 41 de la Ley 55 de 1973, este Despacho considera que no es procedente el cobro de dicho gravamen, por las razones explicadas.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **ES ILEGAL** el acto por el cual el **Tesorero Municipal de Colón** pretende cobrar a la empresa Grupo Unidos por el Canal (GUPC) un supuesto monto por impuesto de permiso de tala y deforestación.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 737-13