



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de julio de 2019  
C-071-19

Licenciado  
**Fernando Solórzano**  
Administrador, Encargado  
Autoridad Marítima de Panamá  
Ciudad

Ref: Nota AD-1096-06-2019-DGPIMA. **Facultades de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá para resolver solicitudes de anulación de facturas**

Señor Administrador:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho, en los siguientes términos:

“Ante el anterior panorama jurídico-fáctico, surgió la interrogante acerca de **si la Junta Directiva de la AMP tiene facultad para resolver solicitudes de anulación de facturas**, tomando en cuenta que ninguna de las normas mencionadas se refiere de manera específica a esa materia”

Esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico, que la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá no es competente para conocer en primera instancia, de las solicitudes de anulación de facturas.

Sobre la base de lo anterior, este Despacho considera que la competencia para conocer de las solicitudes descritas, recae sobre el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, servidor público que tiene entre sus atribuciones legales las de *“reconocer, recaudar y fiscalizar los impuestos, las tasas y otros conceptos que deban pagar todos los contribuyentes y usuarios de la Autoridad”*<sup>1</sup>, y en consecuencia, es la autoridad ante la que se debe tramitar una solicitud de anulación de las facturas emitidas, específicamente a través del recurso de reconsideración, por ser el *“medio de impugnación ordinario que se interpone ante la misma autoridad de primera o de única instancia para que ésta revoque, aclare, modifique o anule su decisión”*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver numeral 15 del artículo 27 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 reformado por el artículo 186 de la Ley N° 57 de 6 de agosto de 2008, “por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> (Ver el numeral 87 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000)

**Nuestra opinión legal la exponemos en los siguientes términos:**

Como se indica en líneas anteriores, la materia que fija el criterio de competencia en el procedimiento consultado, es la fiscalización y recaudación de las tasas que deba recolectar la Autoridad Marítima de Panamá, en otras palabras, el cobro de servicios marítimos y portuarios que se prestan a las naves que ingresan a los puertos de la República de Panamá.

En este caso en específico, según el procedimiento reglamentado en la Ley, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá debe facturar o cobrar la tarifa correspondiente a las naves que entren en los puertos de la República de Panamá o que utilicen las ayudas a la navegación provista por la Autoridad Marítima de Panamá, independientemente del tipo de actividad que realice la nave o de que se lleven a cabo operaciones de carga y descarga.

Lo anterior es más relevante, en cuanto que la consulta se relaciona con un escrito de “solicitud conjunta de anulación de las facturas del período de octubre de 2017 a agosto de 2018 (emitidas con la VUMPA)” (sic)<sup>3</sup> presentado por “un grupo de agencias navieras, a través de apoderada especial y mediante un solo escrito”. Al respecto, las facturas impugnadas por los usuarios de la Autoridad Marítima, fueron generadas en concepto de cobros por ayuda a la navegación. En este orden de ideas, nos permitimos citar el conjunto normativo que sustenta nuestro criterio.

- I. Acuerdo C.E. No. 64-83 de 12 de enero de 1983 emitido por el Comité Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional, por medio del cual se aprueba el sistema tarifario que regirá el cobro de servicios marítimos y portuarios que se prestan a las naves que ingresan a los puertos de la República de Panamá.

El Acuerdo No. 64-83, emitido por el Comité Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional, de acuerdo con las facultades recogidas en la Ley No. 42 de 1974, “por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional”, regulaba las tasas a ser cobradas, por la entonces entidad rectora de la explotación y operación de los servicios portuarios en la República de Panamá.

El artículo tercero del citado Acuerdo C.E. No. 64-83 de 12 de enero de 1983, emitido por el Comité Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional, tal como quedó modificado por el artículo sexto de la Resolución J.D. No. 052-2015 de 30 de julio de 2015 y estableció lo siguiente:

*“Artículo Sexto: MODIFICAR el Artículo Tercero del Acuerdo CE No. 64-83 de 12 de enero de 1983, el cual quedará así:*

*‘Tercero: Las naves que entren a los puertos de la República de Panamá o que utilicen las ayudas a la navegación provista por la Autoridad Marítima de Panamá, independientemente de su tipo, actividad, o de si se encuentran*

---

<sup>3</sup> Ventanilla Única Marítima de Panamá (VUMPA)

realizando operaciones de carga y descarga, pagarán de acuerdo al tonelaje de registro bruto (TRB), en concepto de ayudas a la navegación (AtN):

- a) Naves de tráfico internacional: B/.0.05/TRB
- b) Naves en tráfico de cabotaje: B/.0.05/TRB, en todo caso el cargo mínimo no podrá ser menor de CINCO BALBOAS (B/.5.00)

*Del pago de dicha tarifa quedarán exceptuados los yates de registro extranjero que ingresen a los puertos de la República de Panamá con fines turísticos.*

*Las naves de cabotaje podrán obtener una tarifa reducida mediante un pago único anual, el cual dependerá de cada caso, del tamaño de la nave y el número de recaladas. Esta reducción será determinada entre el armador o representante de la nave, el contratista del servicio de ayudas a la navegación y el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá.*

*A las naves que reciban el servicio marino auxiliar de Resguardo de Unidades Móviles de Perforación Mar Adentro o MODU'S (por sus siglas en inglés), se les aplicará una tarifa mensual de DOCE MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.12,500.00), en concepto de ayudas a la navegación (AtN). La tarifa indicada en el presente párrafo solo aplicará en los casos en que el titular de la Licencia de Operaciones que se encuentre prestando el servicio marítimo auxiliar de Resguardo de Unidades Móviles de Perforación Mar Adentro o MODU'S (por sus siglas en inglés), el agente naviero o la propia nave, previo a la utilización del servicio de resguardo y de las ayudas a la navegación provistas por la Autoridad Marítima de Panamá, realice un pago mínimo anticipado correspondiente a doce (12) meses, lo que constituye la suma total de CIENTO CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.150,000.00). La Autoridad Marítima de Panamá no reembolsará las sumas pagadas anticipadamente en concepto de ayudas a la navegación (AtN), aún cuando la nave no utilice el tiempo total del servicio pagado. Con el pago de la tarifa señalada en el presente párrafo, se sustituye cualquier pago que deba realizar la referida Unidad Móvil en concepto de las tarifas estipuladas en el presente artículo.” (Resaltado nuestro)*

La norma citada fijó el sistema tarifario que rige el cobro de servicios marítimos y portuarios que se prestan a las naves que ingresan a los puertos de la República de Panamá. Este cobro se produce por el servicio de faros y boyas y otros servicios generales prestados a la navegación en aguas territoriales de la República de Panamá y su cálculo depende del tonelaje de registro bruto, en concepto de ayuda a la navegación.

En este sentido, con la entrada en vigencia del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, se crea la Autoridad Marítima de Panamá, como entidad rectora en materia portuaria en la República, y se le atribuyen las facultades legales de la Autoridad Portuaria de Panamá, entre las que se encontraban las de regular y cobrar las tasas por servicios marítimos (faros, boyas y ayuda a la navegación). Por lo tanto procedemos a examinar el Decreto Ley señalado.

- II. Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 “Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones”.

Los numerales 9 del artículo 18; 15 y 16 del artículo 27 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, establecen las competencias tanto de la Junta Directiva como del Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, en materia de reconocimiento, recaudación y fiscalización de los impuestos, tasas y otros conceptos que deban pagar todos los contribuyentes y usuarios de la Autoridad, en los siguientes términos:

*“Artículo 18. Son funciones de la Junta Directiva:*

1. ...

...

9. *Estructurar, reglamentar, determinar, fijar, alterar e imponer tasas y derechos por los servicios que preste la Autoridad.”*

*“Artículo 27. Son funciones del Administrador:*

1. ...

15. *Reconocer, recaudar y fiscalizar los impuestos, las tasas y otros conceptos que deban pagar todos los contribuyentes y usuarios a la Autoridad.*

16. *Resolver en segunda instancia, los recursos y las reclamaciones que presenten los usuarios de la Autoridad y que hayan sido objeto de revisión o decisión de las diferentes direcciones de la entidad, dando fin a la vía gubernativa.”* (Resaltado nuestro)

Las normas citadas otorgan a la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá la facultad para imponer las tasas y derechos por los servicios portuarios que preste la misma. Adicionalmente, la máxima autoridad de la entidad, tiene la potestad de darle forma, reglamentar y cambiar dichas exacciones.

Consecuentemente, la Ley atribuye al Administrador de la Autoridad Marítima, la obligación de recaudar las tasas fijadas o impuestas por la Junta Directiva e igualmente prevé que el servidor público resuelva como instancia de apelación, las reclamaciones de los usuarios frente a decisiones administrativas de los directores de la entidad.

Establecido así el marco jurídico que reglamenta la materia objeto de discusión, esto es, las tasas facturadas por ayuda a la navegación e identificado que, de acuerdo al Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, la generación, regulación y fijación de dichas tasas es una atribución de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, en tanto que la obligación ejecutiva o de recaudación, recae por mandato de la Ley en el Administrador de la Autoridad Marítima, quien decidirá en segunda instancia, los reclamos de los usuarios ante decisiones de los distintos directores de la entidad, procederemos a examinar las obligaciones que en materia de recaudación de tasas, ha sido establecidas por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, para su cumplimiento por las dirección de la institución.

III. Resolución No. J.D. No. 029-2008 de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, por la cual se aprueba el “Manual de Organización Institucional y Funciones de la Autoridad Marítima de Panamá”.

El Manual de Organización Institucional y Funciones de la Autoridad Marítima de Panamá, establece la forma en que se debe ejecutar la función de recabar las tasas detalladas. En particular, se indica en la Sección VI “Estructura, objetivos y funciones de las unidades administrativas por nivel de estructura”, literal E “Nivel Auxiliar de Apoyo”, punto 2 “Dirección de Finanzas”, las siguientes funciones:

- “Cobrar y recaudar los diferentes pagos por servicios, tasas e impuestos de las distintas actividades que se brindan en la Institución”
- “Diseñar un adecuado programa de cobros y hacer la gestión correspondiente por dilación en el pago de servicios o tarifas adeudadas”

En particular, estas acciones deben ejecutarse por parte del Departamento de Tesorería de la Dirección de Finanzas, que debe *“recaudar, depositar los pagos y confeccionar los informes de ingresos por los servicios que brinda la Institución y distribuirlos a las distintas Direcciones de la Entidad, como a la Dirección Consular Nacional de la Contraloría General de la República”*, específicamente a través de la Sección de Facturación y Gestión de Cobros, cuya obligación es *“Confeccionar las facturas, notas de cobro y demás documentos que evidencien el derecho de la Institución en la gestión de cobro a un concesionario y/o usuario, por los servicios prestados.”*

En conclusión, con fundamento en el Decreto Ley No. 8 de 10 de febrero de 1998, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá tiene la potestad de imponer tasas y derechos por los servicios que preste la entidad rectora de los servicios portuarios nacionales, atribución que obliga al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá a recaudar y fiscalizar los impuestos, las tasas y otros conceptos que deban pagar todos los usuarios de los servicios marítimos que presta el Estado.

Esta competencia legal del administrador, está reglamentada de forma que la Dirección de Finanzas de la Autoridad Marítima de Panamá, mediante su Sección de Facturación y Gestión de Cobros, confecciona las facturas que son cobradas a los usuarios de la entidad marítima y portuaria. Lo anterior se traduce en el criterio para establecer la autoridad competente para conocer de los reclamos, recursos y solicitudes de anulación de facturas que motiva la consulta legal.

En este sentido, establece el numeral 87 del artículo 200, de la Ley No. 38 de 2000, que define el recurso de reconsideración, que debe entenderse este como:

*“medio de impugnación ordinario que se interpone ante la misma autoridad de primera o de única instancia para que ésta revoque, aclare, modifique o anule su decisión.”* (Resaltado nuestro)

La norma citada identifica la forma de impugnar u obtener la anulación de una decisión administrativa, exponiendo que el acto controvertido puede ser recurrido ante el servidor público que lo emitió, específicamente, el Administrador de la Autoridad de Panamá, autoridad que llevó a cabo la facturación de las tasas por servicios de ayuda a la navegación.

Esta Procuraduría no comparte el criterio legal expuesto por el señor Administrador al sustentar su concepto de falta de competencia, en el numeral 11 del artículo 27 del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, cuando sostiene que “*la Junta Directiva de la AMP puede resolver solicitudes de anulación de facturas, ya sea que las mismas lleguen directamente a su conocimiento en razón de la cuantía, o a través de un recurso de apelación (segunda instancia)*”.

El citado numeral 11 del artículo 27 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, faculta a la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá a “*autorizar los actos y contratos por sumas mayores a un millón de balboas (B/.1,000,000.00)*”. Esta facultad no guarda relación con la obligación de **reconocer, recaudar y fiscalizar los impuestos, las tasas y otros conceptos que deban pagar todos los contribuyentes y usuarios a la Autoridad<sup>4</sup>**, función taxativamente establecida por la Ley al Administrador General.

En conclusión, es criterio de esta Procuraduría que en atención a los numerales 15 y 16 del artículo 27 y 13 del artículo 18 del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, corresponde al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá recaudar las tasas que deban pagar todos los contribuyentes y usuarios a la entidad, así como resolver la reconsideración como medio ordinario de anular la decisión tomada al llevar a cabo las facturaciones controvertidas; consecuentemente, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá resolverá “*en última instancia las reclamaciones y recursos de los usuarios de la administración marítima nacional, dando fin a la vía administrativa en lo concerniente a los actos proferidos por el Administrador.*”

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/rsbr

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, se sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

<sup>4</sup> Numeral 15 del artículo 27 del Decreto Ley No. 7 de 10 de mayo de 1998, modificado por el artículo 186 de la Ley 57 de 6 de agosto de 2008.