

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 112**

**Panamá, 04 de febrero de 2016**

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

El Licenciado Franklin Augusto Bell Cornejo, actuando en nombre y representación de la **Autoridad del Canal de Panamá**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012, emitida por la **Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal de Colón**.

**Concepto de la Procuraduría de  
la Administración.**

**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 las constancias procesales, la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal de Colón emitió la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**, acusada de ilegal, por medio de la cual decidió suspender todos los trabajos o las actividades que se encontrara realizando la empresa Grupo Howard, S.A., en el Corregimiento de Cristóbal, por no contar con el permiso de construcción, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 27 del Acuerdo 101-40-25 de 16 de agosto de 2011 (Cfr. fojas 36-37 del expediente judicial).

Posteriormente, la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón, expidió la Resolución 09-13 de 22 de enero de 2013, a través de la cual esa misma autoridad local decidió multar a la mencionada empresa con la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00) por haber iniciado unos trabajos de construcción sin tramitar, previamente, los permisos correspondientes, ante la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón; y la Resolución 17-13 de 5 de febrero de 2013, que resolvió el recurso de reconsideración y mantuvo en todas sus partes la anterior (Cfr. fojas 38-39 y 40- 41 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 de la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**, emitida por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

En ejercicio del mencionado poder especial, 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 de la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**, emitida por la **Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón**, la cual fue recibida en la Sala Tercera el 18 de noviembre de 2013 (Cfr. fojas 2-12 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 copia autenticada de los siguientes documentos: la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**; la Resolución 09-13 de 22 de enero de 2013 y la Resolución 17-13 de 5 de febrero de 2013 (Cfr. foja 25 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 a través de una **demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción**, 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 de la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012, objeto de reparo, había sido resuelto; petición que fue reiterada el 14 de octubre de 2013 (Cfr. fojas 26 y 27 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 110 de 23 de enero de 2014, por medio del cual le pidió a la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón que remitiera, en tiempo oportuno, copia debidamente autenticada, con la constancia de la notificación, de la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012; la Resolución 09-13 de 22 de enero de 2013; y de la Resolución 17-13 de 5 de febrero de 2013; petición que fue reiterada por el Tribunal en el Oficio 861 de 2 de abril de 2014 (Cfr. fojas 8, 33 y 34 del expediente judicial).

El 23 de abril de 2014, en la Secretaría de la Sala Tercera se recibió el Oficio número 015 expedido el 15 de abril de 2014, por cuyo conducto el Alcalde del Distrito de Colón remitió la documentación que le fue requerida a la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería de ese municipio (Cfr. fojas 35-41 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 de la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012, acusada de ilegal, expedida por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

Como respuesta a dicha petición, la Sala Tercera emitió la Resolución fechada 4 de mayo de 2015, a través de la cual suspendió los efectos de la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012, objeto de reparo (Cfr. fojas 44-47 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 de la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**, emitida por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón, lo cierto es que **el Magistrado Sustanciador decidió admitirla como una demanda contencioso administrativa de nulidad**, por medio de la providencia de 25 de mayo de 2015, en la que, además, dispuso remitirle copia de la misma al Alcalde 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 Grupo Howard, S.A., y a la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Producto del trámite del despacho, el Alcalde del Distrito de Colón remitió a la Sala Tercera la Nota AL-49/15 de 20 de agosto de 2015, que contiene el Informe Explicativo de Conducta relativo a la emisión, por parte del alcalde anterior, de la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**, acusada de ilegal. Vale acotar que en el informe, se explica que dicho acto acusado tenía como propósito que la empresa Grupo Howard, S.A., suspendiera los trabajos o las actividades que estuviera realizando en el Corregimiento de Cristóbal, por no contar con el permiso de construcción emitido por ese municipio (Cfr. fojas 61-63 del expediente judicial).

Luego de ser emplazada por edicto, la empresa Grupo Howard, S.A., compareció al proceso a través de su apoderada especial, la firma forense Infante y Pérez Almillano, misma que contestó la demanda aceptando que su representada no contaba con un permiso de construcción expedido por el Municipio de Colón para efectuar los trabajos y las actividades a desarrollar en el Distrito de Cristóbal (Cfr. fojas 76-79 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 de la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**, emitida por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón; sin embargo, a través de la providencia de fecha 25 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. fojas 7-8 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 la carretera Telfers 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 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 mayores explicaciones, puesto que se limitó a indicar que la **Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012**, acusada de ilegal, fue emitida por el Alcalde anterior, por medio de la cual esa autoridad decidió suspender todos los trabajos o las actividades que se encontrara realizando la empresa Grupo Howard, S.A., en el Corregimiento de Cristóbal, por no contar con el permiso de construcción. Inmediatamente, en el escrito se sostiene lo que a seguidas se copia:

“... la presentación de un informe explicativo de conducta en los términos que señala el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, no obstante, y salvo mejor criterio legal, ...debe ser ventilado bajo lo preceptuado en el Artículo 5 de la Ley 38 de 2000, que establece lo siguiente:

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

...

2. **Representar los intereses** nacionales, **municipales**, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originan en **demandas de plena jurisdicción e indemnización...**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 52-60 y 61-63 del expediente judicial).

Es evidente que el **Municipio de Colón** incurre en una confusión al analizar la **demanda contencioso administrativa de nulidad** que le fue remitida por la Sala Tercera, porque no se hizo representar en el proceso por medio de un abogado, como corresponde en estos casos, para que el mismo resguardara sus intereses y, por consiguiente, el acto acusado. En su lugar, invocó, equivocadamente, el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, que faculta a la Procuraduría de la Administración a defender los intereses, entre otros, de los Municipios, cuando resulta claro que el rol de este Despacho es en interés de la ley, acorde con lo que dispone el numeral 3 de ese mismo artículo, antes transcrito.

No obstante lo anterior, consideramos pertinente citar la parte medular del considerando de la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012, acusada de ilegal, emitida por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón, que dice:

**“Que los días 3 de octubre, 9 de noviembre y 26 de diciembre de 2012, los inspectores de obra de la Dirección de Planificación y Arquitectura e Ingeniería Municipal del Distrito de Colón, le solicitaron a la Empresa Howard, encargados de los trabajos que se encuentran realizando en el área de Arco Iris, frente a la Cárcel Monte Esperanza, en dirección al vertedero de basura, los permisos correspondiente a los trabajos que se encuentren realizando en el lugar.**

**Que al no presentar el permiso solicitado se le extendió boletas de citación 0089, 0309 y 0277.**

...

Que no se encuentra con los debidos permisos correspondientes en los libros de la Dirección de Planificación y Arquitectura e Ingeniería Municipal del Distrito de Colón.”

Por otra parte, al analizar la contestación de la demanda por parte de la firma forense que representa a **la empresa Grupo Howard, S.A.**, se observa que la misma pide que se declare nula, por ilegal, la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012, emitida por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal de Colón (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

En ese marco conceptual, **la empresa Grupo Howard, S.A.**, acepta que carecía del permiso de construcción emitido por el Municipio de Colón para adelantar las obras en el Corregimiento de Cristóbal, debido a que señala que fue contratada por la **Autoridad del Canal de Panamá** para el realineamiento de la carretera Limón, la nueva carretera Telfer y las mejoras en la intersección de la avenida Bolívar **y no para tramitar permisos municipales** (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

Añade la empresa, que interpuso un Amparo de Garantías Constitucionales en contra de la Resolución 09-13 de 22 de enero de 2013, a través de la cual esa misma autoridad local decidió multarla con la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00) por haber iniciado unos trabajos de construcción, sin tramitar, previamente, los permisos correspondientes, ante la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

También se refiere a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que presentó en la Sala Tercera en contra del Oficial de Contrataciones Públicas de la **Autoridad del Canal de Panamá** y que guarda relación con la suspensión de las obras antes descritas (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 Grupo Howard, S.A., ha 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 permiten 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 de la Resolución 280-12 de 26 de diciembre de 2012, emitida por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal de Colón, 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 728-13