

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1156

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de septiembre de 2018

**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 nulo, por ilegal, el acto por el cual, el **Tesorero Municipal de Colón** pretende cobrar a la empresa Dredging International, un supuesto monto por impuesto de permiso de construcción.

**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, el Tesorero Municipal de Colón pretende el cobro de un impuesto de construcción emitiendo 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 Dredging International debía pagar un monto de setecientos ochenta mil balboas con dieciocho centésimos (B/.780,000.18) en concepto de permiso de construcción (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Posteriormente, el 18 de julio de 2013, la **Autoridad del Canal de Panamá**, en su 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 22 a 24 y 26 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 Dredging International (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, 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 Dredging International, 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 117 de 23 de enero de 2014, por medio del cual le pidió al Tesorero 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 Dredging International, un impuesto por permiso de construcción y Certificación en la que conste si el recurso de reconsideración interpuesto el 18 de julio de 2013, por la autoridad demandante, había sido resuelto (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 Dredging International, un impuesto por permiso de construcción (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

Como respuesta a dicha petición, la Sala Tercera emitió la Resolución fechada 11 de mayo 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 a 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 Dredging International, 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 9 de junio 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 Dredging International y a la Procuraduría de la Administración (Cfr. fojas 56 y 57 del expediente judicial).

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

En esa línea de pensamiento, el 11 de noviembre de 2015, el Magistrado Sustanciador señaló que al momento de realizar las diligencias pertinentes resulta imperioso certificar la personería jurídica de la empresa Dredging International como tercero en la demanda, debido a que en el Registro Público no aparece como tal, por lo que solicitó a la Autoridad del Canal de Panamá los datos correctos para así proceder con las diligencias de traslado (Cfr. foja 66 y 67 del expediente judicial).

Visto lo anterior, el 4 de diciembre de 2015, el abogado de la parte actora en respuesta a lo solicitado en las líneas que anteceden, señala que la empresa a quien la Autoridad del Canal de Panamá le adjudicó en un principio el contrato para el ensanche y profundización de las bordadas al norte del cauce del río Gatún fue Dredging International N.V., no obstante este contrato fue cedido a la empresa Dredging International de Panamá S.A (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, el 29 de diciembre de 2015, se modificó el cuarto párrafo de la Resolución de 9 de junio de 2015, relacionado con el nombre de la sociedad; no obstante, se le corrió traslado a través del edicto emplazatorio 05-16 y luego de vencido el término de éste sin que la parte interesada compareciese al proceso por sí mismo o por apoderado judicial, se le designó a la Licenciada Carmen Javiera Arias como defensora de ausente (Cfr. fojas 72-74-77 y 78 del expediente judicial).

Posteriormente, la firma forense Arias, Fábrega & Fábrega presentó poder especial otorgado por Sebastián Martín Vemeire, en su condición de apoderado general de la sociedad Dredging International de Panamá S.A. (Cfr. fojas 96-97 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 Dregnig International de Panamá S.A, 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 otro lado, al analizar la contestación de la demanda por parte de la firma forense que representa a **la empresa Dredging International**, se observa que la misma pide que se declare nula, por ilegal, la actuación del Departamento de Tesorería del Municipio de Colón (Cfr. foja 126 y 127 del expediente judicial).

En ese marco conceptual, **la empresa Dredging International**, señala que la ACP promovió en interés de la Ley el proceso contencioso administrativo de nulidad presentando la respectiva demanda, considerando que el acto impugnado es abiertamente violatorio del orden jurídico, legal y constitucional, pues pretende cobrar a la ACP, como dueño de obra y a Dredging International como contratista, un impuesto municipal por permiso de construcción sobre los trabajos de dragado del Cauce de Navegación del Norte de Lago Gatún que forma parte integral del Programa de Ampliación del Canal de Panamá, cuando la entidad demandante y la empresa contratista no están sujetos al pago y por tanto están exentos de impuestos, derechos, tasas, contribuciones nacionales y municipales (Cfr. foja 126 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.”

En esta línea de pensamiento, y para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, tenemos que a la empresa **Dredging International**, le fue adjudicado un contrato por parte de la **Autoridad del Canal de Panamá** para el dragado y la excavación de material no metálico en razón de la ampliación y construcción del Tercer Juego de Esclusas.

De lo anterior, debemos entender que el dragado no es más que la extracción de arena, piedras y otros materiales del fondo de un río, puerto o cualquier zona navegable, actividad que legalmente nos remite a los artículos 1 y 3 de la Ley 32 de 9 de febrero de 1996, que modifica las Leyes 55 y 109 de 1973 y la Ley 3 de 1988, con la finalidad de adoptar medidas que conserven el equilibrio ecológico y garanticen el adecuado uso de los recursos minerales, y se señala lo siguiente:

“**Artículo 1:** Son objetivos de la presente Ley:

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...

5. Facultar a los alcaldes municipales para sancionar, amonestar o multar a los que infrinjan disposiciones de la presente Ley.”

“**Artículo 3:** El literal a del artículo 33 de la Ley 55 de 1973 queda así:

‘Artículo 33: La extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca **que se realicen tanto en propiedades estatales como privadas, estará sujeta al pago de derechos al municipio**

**correspondiente...**" (El destacado es nuestro) (Cfr. páginas de 1 de 3 de la Gaceta Oficial 22,975 de 14 de febrero de 1996).

Según se puede apreciar, del contenido de las normas invocadas, que por remisión de la Ley 32 de 1996, **todo municipio puede requerir el pago correspondiente por la extracción de material no metálico que se desarrolle en su jurisdicción**, tomando como base la tabla de valores que se detalla en el artículo 3 de la citada ley.

Cabe agregar, que el artículo 5 de esa misma ley señala lo que a continuación se transcribe:

**"Artículo 5. No causará el derecho que establece el artículo 33 de esta Ley, la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza, realizada por personas naturales**, que reúna los requisitos siguientes:

...  
Tampoco causará el derecho antes mencionado, la extracción de materiales exclusivamente destinados a la construcción de obras nacionales o municipales, **realizadas directamente por el Estado Panameño**" (La negrita es de este Despacho) (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial 22,975 de 14 de febrero de 1996).

De lo antes expuesto, resulta claro que a pesar de existir una excepción para el no pago del impuesto requerido por la entidad demandada, la normativa es clara al señalar que dicha prerrogativa es para personas naturales y para aquellas obras realizadas directamente por el Estado; situación contraria al caso en estudio; puesto que la extracción era realizada por un tercero a quien se le otorgó un contrato por parte de la Autoridad del Canal de Panamá para que éste fuese el que realizara la actividad de dragado.

Así las cosas, resulta claro que el Departamento de Tesorería del Municipio de Colón contaba con toda la potestad para solicitar el cobro de impuesto, que a pesar que en el acto se haya determinado el tributo como "Permiso de Construcción", **no se puede perder la esencia que en realidad lo que se le**

cobra a la empresa Dredging International, es sobre la actividad de **extracción**, esto es así y se puede apreciar en el detalle del acto, que el cálculo realizado por esa entidad es a una superficie de cuatro punto seis millones (4.6 millones m<sup>3</sup>) con una inversión aproximada de treinta y nueve punto 9 millones de balboas (B/.39.9 millones) y un monto a pagar de setecientos ochenta mil con dieciocho centésimos (B/.780,000.18) (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Así lo señaló la Sala Tercera en la Sentencia de 14 de septiembre de 2007, dictada 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).

Al respecto, resulta oportuno citar la Sentencia de 30 de septiembre de 1998, de la Sala Tercera en la que se hace una distinción entre el derecho del permiso de construcción y el pago del impuesto municipal por la construcción, al especificar lo que a seguidas se copia:

**“La Sala observa que el demandante confunde el pago del derecho de permiso de construcción con el pago del impuesto municipal por la construcción como una actividad comercial**

lucrativa, y también confunde el concepto de impuesto de edificación y reedificación.

El permiso de construcción, tal como lo indica su nombre, es la autorización, permiso o licencia que la Alcaldía otorga para que el propietario de un predio y un constructor inicien y ejecuten una construcción. El artículo 76 de la Ley de los Municipios los faculta para cobrar un derecho o una suma de dinero determinada para la expedición de ese permiso.

Por otra parte, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973, indica que la actividad de edificar y reedificar es gravable por los Municipios. Este impuesto recae sobre la construcción y se calcula en base al valor de la obra construida. Para ello es necesario que un técnico conocedor de la materia avalúe la obra e informe a las autoridades correspondientes para que sean éstas quienes determinen el impuesto a pagar en este concepto.

Este impuesto sobre la edificación o reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que deben pagar las empresas que se dedican al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realizan estas empresas.

Por lo expuesto la Sala concluye que el numeral 3 del artículo tercero del Acuerdo Municipal N° 11 de 1996, no es violatorio de los artículos 75 (numeral 21), 76 (numeral 4), y 87 de la Ley 106 de 1973. Para que el Tesorero Municipal pueda cobrar el impuesto correspondiente por la edificación y reedificación, debe primero determinar la base imponible, para ello necesita conocer el valor de la obra, sólo un funcionario con los conocimientos técnicos puede hacer este avalúo y rendir un informe a la Tesorería para que el Tesorero Municipal fije el impuesto. **La determinación del impuesto de edificación y reedificación es distinto al cobro del derecho por la expedición del permiso de construcción, pero se condiciona la emisión de éste último al pago del primero.**" (Lo resaltado es nuestro).

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 esta oportunidad la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia 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.**

Por último y sin alejarnos de lo ya expuesto en nuestro concepto, este Despacho considera factible insistir que las sumas de dinero que el Municipio de Colón pretende cobrar a la sociedad Dredging International de Panamá, S.A., quien en este caso era una subcontratista autorizada por la **Autoridad del Canal de Panamá**, para realizar los dragados de la ampliación del Tercer Juego de Esclusas, son sobre la base de un permiso de construcción y no por impuesto municipal por el trabajo realizado por la empresa contratada, como equivocadamente afirma la ACP.

De lo anterior, es necesario tener bien claro o determinado que no es lo mismo el pago de una tasa por la emisión de un permiso de construcción, que el pago de un impuesto por construcción, ya que este último va encaminado a la actividad en sí de una obra, y el primero es por expedición de una licencia para construcciones de obras.

En un caso similar, el Magistrado Luis Ramón Fábrega expuso su criterio en un salvamento de voto, en el que indicó lo siguiente:

“...Sin embargo, a través del acto administrativo impugnado, el Tesorero Municipal de Colón no está exigiendo a la empresa Vinci Construction Grand Projects (subcontratista de la ACP), el pago de una suma de dinero en concepto de impuesto municipal, como equivocadamente afirma la parte actora, sino en concepto de permiso de construcción, el cual dicha entidad edilicia está facultada para fijar y cobrar, de conformidad con el numeral 4 del artículo 76 de la Ley de 1973, cuyo texto es del tenor siguiente:

**‘Artículo 76.** Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

...

#### 4. Licencias para construcciones de obras;

...

En concordancia con lo anterior, conviene destacar que según el numeral 43 del artículo 4 del Acuerdo N°101-40-25 de 16 de agosto de 2011, 'Por el cual se Reorganiza y Actualiza el Régimen impositivo del Municipio de Colón y se dictan otras disposiciones sobre esta materia', el término tributario de tasa se entiende como a continuación se expone:

**Artículo 4. GLOSARIO.** Para los fines pertinentes del presente Acuerdo, los términos tributarios que a continuación se detallan se entenderán así:

...

**43. TASAS: Clase 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.**"

Al confrontar las normas transcritas con el acto administrativo impugnado se desprende con claridad que la suma de dinero exigida por el Tesoro Municipal de Colón a la empresa Vinci Construction Grand Projects, en concepto de permiso de Construcción, se enmarca en la clasificación de **tasas por la prestación de un servicio público**, siendo éste uno de los supuestos excepcionales que obliga a la ACP al pago del monto requerido, de conformidad con los artículos 316 y 321 de la Carta Política, y 43 de la Ley 19 de 1997...

...

Siendo ello así, coincidimos con el criterio del Procurador de la Administración, en el sentido 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 expreso del artículo 316 constitucional el Departamento de Tesorería de ese municipio está facultado para cobrarlo'**.

En consecuencia, si bien es cierto que por mandato constitucional y legal (artículo 316 y 321 de la Constitución Política y 43 de la Ley 19 de 1997), la ACP esta exenta del pago de impuestos, derechos,

tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, no lo es menos que por disposición de esas mismas normas del artículo 111 de la Ley 37 de 2009, dicha entidad pública, está sujeta al pago de cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales y tasas por servicios públicos; y como quiera que el permiso de construcción se enmarca en esta última clasificación, resulta claro que la referida institución está obligada a pagar la suma de dinero que el Tesoro Municipal de Colón le exige en ese concepto.

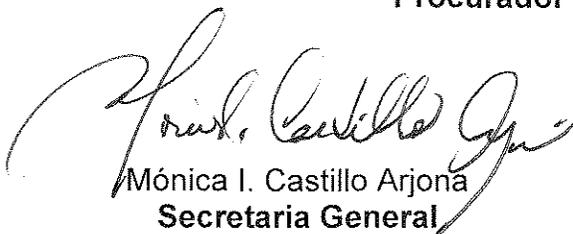
...” (Lo destacado es nuestro).

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 las consideraciones previas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, el acto por el cual el Tesorero Municipal de Colón pretende cobrar a la empresa Dredging International, el pago por la extracción de material no metálico, mal llamado en el acto acusado “Permiso de Construcción”.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**