

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 664

Panamá, 21 de junio de 2017

Proceso de Inconstitucionalidad. El Licenciado **Franco Adles Vallecoto**, actuando en nombre y representación del **Municipio de Colón**, demanda la inconstitucionalidad de la frase “o municipal” contenida en el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 “Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá”.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,
Pleno.

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración dentro de proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el abogado **Franco Adles Vallecoto**, actuando en nombre y representación del **Municipio de Colón**, solicita que se declare inconstitucional la frase “o municipal” contenida en el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 “Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá”, que a la letra señala:

“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.”

II. Disposición constitucional que se aduce infringida y el concepto de la infracción.

El demandante aduce que la disposición antes transcrita, infringe el artículo 248 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual señala:

“Artículo 248. El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal.”

El activador constitucional señala que la norma ha sido violada de manera directa por omisión, en la medida en que la Constitución establece que sólo mediante acuerdo municipal se pueden conceder exacciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Agrega que su facultad debe restringirse a lo que constitucionalmente le es permitido al Estado, que es de dar exenciones de tributos que sean solo nacionales, así pues, el Estado no puede conceder exenciones correspondientes en prestaciones de dinero, que los municipios exigen a los contribuyentes o responsables, en virtud de un acuerdo municipal para el cumplimiento de sus fines (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Agrega el demandante en sede constitucional, que la doctrina y la jurisprudencia da la facultad a los Municipios de gravar con impuestos a entidades jurídicas autónomas y demás, a casos particulares consagrados por la que los rigen (Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre régimen municipal) (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración en torno a la acción de inconstitucionalidad propuesta.

El análisis de rigor nos lleva a considerar la tutela de dos instituciones protegidas por el constituyente patrio, a saber: la autonomía del régimen municipal y el principal bien del país, el Canal de Panamá, cuya lucha histórica para su construcción y conquista soberana, marcó el quehacer histórico del Istmo de Panamá, especialmente desde 1903 con el nacimiento de la República de Panamá.

No hay duda, que dentro de la presente acción de inconstitucionalidad propuesta, existen conflicto entre dos bienes constitucionalmente protegidos: la autonomía municipal y el Canal de Panamá, por lo que en el evento de la subsecuente interpretación, debemos acudir al **“principio de concordancia de las normas constitucionales”**, en donde en caso de conflicto, el juez constitucional debe realizar una ponderación a fin de establecer prioridades, como lo afirma el Doctor Arturo Hoyos en su obra La Interpretación Constitucional, (Arturo Hoyos, La Interpretación Constitucional, Editorial Temis, Bogotá, 1993, p. 259).

A. La protección de la autonomía del Régimen Municipal en Panamá.

Para el Doctor José Dolores Moscote, eminente jurista dedicado al estudio del Derecho Público panameño en la primera mitad del siglo XX, la figura del municipio adquiere relevancia vital, cuando afirma:

“Además, la cuestión municipal no envuelve solamente una de población o de economía fiscal sino que es de enorme transcendencia para el futuro político de la nación. El municipio es la escuela primería de la democracia. En los intereses y sentimientos que su alrededor nacen y se desarrollan, intereses y sentimientos estrechamente vinculados la vida del ciudadano en lo concerniente a su hogar, a su familia, a las condiciones de una existencia en la que no hay lugar para falsías ni disimulos, hay una fuente

inagotable de oportunidades para que aquel pueda dedicarle a la gran patria nacional lo mejor de su pensamiento y de su voluntad. No perdemos de vista que el buen funcionamiento del gobierno municipal en un régimen de estado unitario, en el que el pueblo o la ciudad con categoría de distritos son creaciones de la ley, ésta tiene una función esencial que llenar con respecto a aquel gobierno.” (José Dolores Moscote, El Derecho Constitucional Panameño, Panamá, 1960, p. 553 y siguientes).

La institucionalización del régimen municipal en Panamá es muy preciada, toda vez que el origen deviene desde el siglo XVI con el advenimiento del europeo a tierras istmeñas en el llamado período de la conquista colonial.

La historia constata que la institución municipal surge en el Istmo de Panamá en 1510, luego que los españoles vencieran al Cacique Cémaco, en cuyas tierras fundan la población de Santa María de La Antigua del Darién, en la cual se instituyó un gobierno municipal, eligiendo un Cabildo y designando a dos Alcaldes: Martín Samudio y a Vasco Núñez de Balboa. Este Cabildo fue el primero en el continente americano, siendo el antecedente de la autoridad popular, electo libremente por el voto de los residentes. Esta institución jugó un papel fundamental dentro del movimiento separatista del siglo XIX.

Para complementar el desarrollo de las expediciones durante la época de la conquista, luego del recorrido efectuado en 1515 por el Capitán Antonio Tello de Guzmán, al atravesar las selvas del Darién, encontró a orillas del recién conocido y bautizado Mar del Sur (hoy Océano Pacífico), un caserío de indígenas pescadores llamado Panamá. En tal sentido, el Gobernador de Castilla de Oro, Pedro Arias de Ávila (Pedrarias Dávila) dispuso establecer una villa a orillas de ese mar, que sirviera de base para los descubrimientos marinos hacia el occidente. El 15 de agosto de 1519, se funda una ciudad a la cual se le da al nombre de Nuestra Señora de la Asunción de Panamá, en la cual se conformó el primer cabildo de la ciudad, al cual el Emperador Carlos V, les otorgó el título de Veinticuatro, nombre otorgado a los regidores de los cabildos de Sevilla, Córdoba

y otras pocas ciudades españolas. Posteriormente, este monarca mediante Real Cédula expedida en Burgos el 15 de septiembre de 1521, otorgó a la población de Panamá, el título de Ciudad y un escudo de armas. Subsiguientemente, mediante Real Cédula expedida en Lisboa el 3 de diciembre de 1581, Felipe II le otorgó el título de "Muy Noble y Leal Ciudad", en agradecimiento por los servicios prestado contra rebeldes a la Corona.

Para el Derecho Constitucional panameño, se puede observar que diversos actos constituyentes en la conformación del Estado nacional, fueron emitidos por las asambleas municipales, los principales fueron el 10 y 28 de noviembre de 1821, cuando se declaró en esta última, la independencia del Istmo de Panamá de la Corona Española, así como la proclamación de la República de Panamá el 3 de noviembre de 1903.

El jurista panameño, Víctor Florencio Goytía señala en su obra Las Constituciones de Panamá, lo siguiente:

“El acto principal de propia autodeterminación lo consumó el pueblo del Istmo a través de los Cabildos abiertos, órganos naturales del Poder constituyente en América. Iniciados estos cabildos en la villa de Los Santos el 10 de noviembre de 1821 y en la capital el 28 del mismos mes y año para deliberar sobre los destinos del país...” (Víctor Florencio Goytía, Las Constituciones de Panamá, Litografía e Imprenta Lil, 2da. ed., Panamá, 1987, p.30).

La Constitución Política vigente regula en el Capítulo Segundo, Título VIII el régimen municipal, estableciendo la autonomía como un elemento fundamental de la misma. Así vemos que el artículo 232 del Texto Magno señala al respecto:

“**Artículo 232.** El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”

Sobre la Autonomía Municipal, el Doctor Justo Arosemena, considerado quizás el más grande jurista panameño de todos los tiempos, y cuyo Bicentenario

nos aprestamos en conmemorar, señaló en su magna obra El Estado Federal de Panamá, las siguientes consideraciones a propósito de lo anterior, en referencia a la Constitución Centro Federal de 1853 que regía en ese momento en que Panamá era parte integrante de la República de la Nueva Granada (hoy, Colombia):

“No puede ser efectivo el Gobierno municipal, si no se le independiza de los otros poderes; y al darle vida propia la Constitución ha debido asegurársela, y no dejarle a merced de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, como lo ha hecho.”

Si bien es cierto nuestro Derecho Constitucional desde los textos del siglo XIX salvaguardan la figura del municipio, no es menos cierto que el tema de su autonomía ha variado de uno a otro. Un interesante análisis sobre la época republicana sobre el tema, la ofrece el Doctor Víctor Florencio Goytía, en la obra antes citada, cuando se refiere a la figura del municipio en el Derecho Panameño durante la vigencia de las Constituciones de 1904, 1941 y 1946. Señala tan distinguido jurista patrio:

“A juicio de don Enrique Gerardo Abraham ‘dos constituyentes de 1904 tuvieron la importante y delicada misión de organizar la República a raíz de la independencia e imprimirle el carácter a su estructura política, estaban todavía influenciadas por la tradición centralista de la Constitución colombiana de 1886, vigentes entonces en el Istmo, y quizás por eso fueron demasiado parcos en su concepto de la autonomía municipal, que se expresa en forma imperfecta en la primera Constitución de Panamá como República independiente y soberana. Y vemos cómo esta Constitución de 1904, que comenzó apartándose de la de 1886 cuando dispuso en su artículo 130 que los distritos municipales serían autónomos en su régimen interno, pero que no podían contraer deudas sin la autorización de la Asamblea Nacional, vuelve en seguida a la tradición administrativa colombiana al consignar en su artículo 132 que cada distrito habría un alcalde que administraría el municipio como agente del gobernador de la provincia, que era quien lo nombraba, y como mandatario del pueblo, que no intervenía en su designación; comenzó así la República con un régimen municipal mediatizado por el Órgano Ejecutivo del Estado, cuya acción absorbente de las libertades

municipales fue creciendo en virtud de los poderes que el Código Administrativo confirió al presidente de la República, a los gobernadores de provincia y a los alcaldes, como agentes del Órgano Ejecutivo.

Tales limitaciones puede decirse que casi nulificaron la función de los municipios como entidades autónomas. El concepto de la autonomía municipal, consagrada como principio esencial en el derecho público contemporáneo, responde como hemos visto en capítulos anteriores, a la necesidad humana del desarrollo comunal, y éste no puede llevarse a cabo sin una completa libertad de acción de los gobiernos locales. Pero ese régimen centralizado que establecía la Constitución de 1904 no solo desfiguraba la autonomía municipal, constituyendo por lo mismo un obstáculo poderoso para el progreso material y cultural de las comunidades locales, sino que con el tiempo sirvió de pretexto para que determinadas tendencias autoritarias llegaran a convertir lo que se concebía como una simple autonomía mediatizada en una abierta y abusiva intervención del Gobierno central en los asuntos municipales.

Ese proceso de centralización cambió con el estatuto político de 1941, resultado de un conato de totalitarismo en Panamá. Ese estatuto, impropriamente llamado Constitución de 1941, y que, felizmente, tuvo corta vigencia, trató de ultimar todo cuanto significara autonomía municipal y, con el abierto propósito de establecer el absolutismo, suprimió la elección directa de los miembros de los consejos municipales, que venían a ser nombrados por los llamados ayuntamientos provinciales, organizaciones intervenidas en todos sus aspectos por el Órgano Ejecutivo, que entonces lo era el presidente de la República. Para llegar a esta conclusión, basta examinar los artículos 184, 185 y 187 de ese Estatuto.

Reaccionó el pueblo del Istmo ante ese atentado contra los principios fundamentales de la democracia, y la Constitución de 1946, producto de esa benéfica reacción, restauró la autonomía municipal, dándole mayor amplitud que la que nunca antes hubo tenido. En su artículo 5° establece que el territorio de la República se divide en municipios autónomos agrupados en provincias. Esta declaración imperativa, de sentido geográfico y sociológico, es fundamental en nuestro Derecho político, y ella necesariamente tiene que ser punto de partida para la organización administrativa de la República. Pero en esa necesaria tarea reorganizadora hay que recordar que, como hemos visto antes, la autonomía no debe confundirse con la soberanía, que reside en el pueblo constituido en

Estado, y que **siendo nuestro régimen unitario, la autonomía municipal debe ejercerse dentro de las normas constitucionales reguladoras de la total actividad funcional del Estado, del cual es parte integrante el municipio.**" (Víctor Florencio Goytía, Las Constituciones de Panamá, op. cit., p. 514 y siguiente).

En la actualidad, con la vigencia de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, y sus reformas subsiguientes, el tema del Régimen Municipal está regulado en el Título VIII de la Carta Política, donde el artículo 233 establece:

"Artículo 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma."

Para salvaguardar la autonomía municipal, efectivamente en el tema impositivo, el constituyente panameño estableció en el artículo 248 de la Constitución Política de la República de Panamá, norma que el activador constitucional estima infringida, la prohibición al Estado conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales, no obstante, los Municipios podrán hacerlo mediante acuerdo municipal, emitido por el respectivo Consejo Municipal, de acuerdo al procedimiento establecido tanto por la Constitución y la Ley.

B. La Constitucionalización del Régimen Jurídico del Canal de Panamá.

Para enmarcar en su justa dimensión la importancia del Canal de Panamá dentro de la vida jurídica nacional, es necesario realizar una breve ponderación de la historia del mismo, toda vez que la lucha nacional por su conquista, es parte del alma, del ser y quehacer de los panameños.

La historia panameña está indisolublemente unida al aprovechamiento de su posición geográfica, desde antes del arribo del conquistador europeo. Luego de la llegada de Vasco Núñez de Balboa al llamado Mar del Sur en 1513, se hizo evidente la estrechez del Istmo, situación que hizo pensar en la relativa facilidad de trasladar personas y mercancías de un océano a otro. Para tales efectos, se establecieron rutas terrestres y fluviales para aprovechar tal ventaja y establecer puntos de intercambio de mercancías a nivel mundial, como lo fueron el Camino de Cruces y el Camino Real, que permitió el traslado de las mismas a las poblaciones terminales de Nombre de Dios y Portobelo en el Caribe, y la ciudad de Panamá en el Pacífico. Luego del apogeo surgido a raíz de la "Fiebre del Oro de California", a mediados del siglo XIX se construye el Ferrocarril para cruzar el Istmo en pocas horas.

La aspiración de los habitantes del Istmo desde la época colonial fue sin duda la construcción de una vía interoceánica, capaz de acortar las distancias entre los principales puertos mundiales, para facilitar el intercambio comercial correspondiente, hasta que en las últimas décadas del siglo XIX se inician los esfuerzos serios para concretar dicha obra, primero por los franceses, luego por los norteamericanos, quienes logran finalizar dicho proyecto. Desde el inicio de la República, en los albores del siglo XX, se inició la lucha por la reversión del principal bien económico de la nación, luego de la firma de la Convención del Canal Istmico, firmada en la ciudad de Washington el 18 de noviembre de 1903 (conocido como Tratado Hay-Bunau Varilla) hasta la firma del Tratado del Canal

de Panamá, el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá (conocidos como los Tratados Torrijos-Carter), firmados en la misma ciudad de Washington el día 7 de septiembre de 1977.

Una vez que los Tratados Torrijos Carter entraron en vigor el 1 de octubre de 1979, la República de Panamá comenzó a prepararse para el momento de la reversión total de la vía interoceánica, al medio día del 31 de diciembre de 1999, la preparación incluía establecer la organización que debía hacerse cargo del manejo de la vía, y la inclusión del tema a rango constitucional.

En la Sentencia de 27 de abril de 2009, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, efectuó un interesante análisis del origen de la reforma constitucional relativa a la inclusión del título relativo al Canal de Panamá a la Constitución Política, y la creación a ese rango de la Autoridad del Canal de Panamá. Señaló al respecto el Pleno de la Corte:

“Para una mejor comprensión de este tema, el Pleno de la Corte Suprema considera oportuno hacer un recuento histórico del origen de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

En primer lugar es necesario destacar que el Tratado del Canal de Panamá, conocido como Tratado Torrijos-Carter (firmado el 7 de septiembre de 1977), en el numeral 3 del artículo tercero establece que los Estados Unidos de América, con arreglo a los términos de este tratado y a las leyes de los Estados Unidos de América, cumplirá con sus responsabilidades de manejar, operar y mantener el Canal de Panamá, sus obras, instalaciones y equipos auxiliares y de proveer lo necesario para el tránsito fluido de naves por el Canal de Panamá, por medio de una agencia gubernamental estadounidense que se denominó la Comisión del Canal de Panamá, la cual se constituyó conforme a las leyes de los Estados Unidos de América.

De esta forma, la Comisión del Canal del Panamá reemplazó a la antigua Compañía del Canal de Panamá, la cual junto a la antigua Zona del Canal y su gobierno, desapareció el primero (1°) de octubre de 1979, fecha en la cual entraba en vigencia el Tratado del Canal.

Por medio de la Ley 66 de 19 de septiembre de 1978, el Consejo Nacional de Legislación creó la Autoridad del Canal de Panamá como una Entidad Autónoma del Estado con personalidad, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo y la fiscalización de la Contraloría General de la República. No obstante, dicha Ley fue derogada a través de la Ley 19 de 29 de septiembre de 1983 (publicada en la Gaceta Oficial número 19,914 de 7 de octubre de 1983) y, por ende, dicha entidad quedó disuelta.

El 14 de mayo de 1991 el entonces Presidente de la República, Guillermo Endara Galimani, designó una Comisión Ad-Hoc de Alto Nivel sobre los Bienes Revertidos y la Futura Administración del Canal de Panamá, la cual elaboró un proyecto de Acto Legislativo que fue aprobado por el Consejo de Gabinete y sometido a la consideración de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa (hoy Asamblea Nacional), durante el primer debate, en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento Interno consultó a distintos estamentos de la sociedad, incluyendo a todos los partidos políticos, a la Universidad de Panamá, al Colegio Nacional de Abogados, sindicatos, profesionales, etcétera; concluyendo su trabajo el 1º de diciembre de 1993, con la presentación al Pleno de la Asamblea Legislativa de un proyecto de consenso para conformar un nuevo Título Constitucional que constaba de sólo seis artículos. De esta forma, el 2 de diciembre de 1993 la Asamblea Legislativa inició las discusiones en segundo debate sobre el Acto Reformatorio de la Constitución. En este sentido, consta en las Actas y Diarios Debates correspondientes al día 16 de diciembre de 1993 que el entonces diputado (llamado en esa época legislador) Olimpo Sáez preguntó: '¿por qué era necesario que este Problema del Canal de Panamá sea incorporado como parte de la Constitución Nacional, y no así se pudiese haber tocado este tema como parte de una ley ordinaria?', a lo que el licenciado Ricardo Durling, Coordinador de la Comisión Jurídica, respondió lo siguiente:

'En primer lugar, una ley aprobada por ley estaría supeditada a lo que disponga la constitución, y como norma de ley puede ser derogada o modificada por otra ley. Si la actividad administradora es creada por ley, ésta requiere para su

funcionamiento, un presupuesto aprobado por ley. Si a su vez, la Administración del Canal se establece por ley, puede suceder lo que pasó recién después de la firma de los Tratados canaleros en septiembre de 1977, cuando se aprobó la Ley 66 de septiembre de 1978, mediante la cual se creaba en ese entonces, la Autoridad del Canal de Panamá, con personería jurídica, patrimonio propio, y autonomía en su régimen interno, y a la cual se le asignaron, entre sus objetivos principales, la de recibir de parte de las autoridades de los Estados Unidos de América todos los bienes que según los tratados de 1977 deberían pasar al dominio de la Nación.

Pues bien, esta entidad que fue creada por ley, como también lo sugieren algunos hoy en día, tuvo una corta duración, pues mediante el Artículo 6 de la Ley 19 de 20 de septiembre de 1983 se derogó en su totalidad la Ley 66 de 1978, que había creado la Autoridad del Canal.

La experiencia que ocurrió con la antigua Autoridad del Canal bien puede ocurrir nuevamente, y por ello es que se le quiere dar jerarquía constitucional; y esa es la razón principal del Proyecto que está en discusión ahora mismo por parte de ustedes, los Honorables Legisladores.'

...

La característica que le da la Constitución Política a la Autoridad del Canal de Panamá de ser una entidad autónoma, no es ajena al derecho moderno que persigue desburocratizar el aparato estatal mediante la creación de entes con mayor autonomía para el debido cumplimiento de los fines del Estado, lo cual cobra mayor importancia en un tema de orden público de carácter nacional e internacional como lo es el funcionamiento eficaz, continuo, expedito, seguro y rentable del Canal de Panamá.

En este sentido, resulta oportuno citar la definición que le da el Diccionario Jurídico de José Alberto Garrone a los entes autárquicos o autónomos:

1) Por entidad autárquica debe entenderse toda persona jurídica pública que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos. De ahí que los rasgos

esenciales de tales entidades son: constituyen una persona jurídica; 2) trátase de una persona jurídica pública; 3) es una persona jurídica pública estatal, vale decir, pertenece a los cuadros de la administración pública e integra los mismos, 4) realiza o cumple fines públicos, que son fines propios del Estado; 5) su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de administrarse a sí misma, conforme a la norma que le dio origen; 6) siempre es creada por el Estado.

Entidad autárquica equivale al *établissement public* de los franceses, y al *ente autónomo* de los uruguayos y chilenos. Pero al igual que estos dos últimos, la entidad autárquica es parte integrante de la administración pública.' (Garrone, José Alberto. Diccionario Manual Jurídico, segunda edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, págs. 339 y 340)

La intención del Legislador, en funciones de constituyentes, con la creación del título XIV de la Constitución Nacional era investir a la Autoridad del Canal de Panamá de una autonomía que le permitiera, entre otras cosas, administrar su propio patrimonio, asumir la defensa de su derecho en juicio, como demandante o como demandada, lo que le permitirá el cumplimiento de la misión para la cual fue creada y para darle al transporte y al comercio marítimo internacional la garantía de que el Canal sería manejado con igual o mayor eficiencia por parte del gobierno panameño.

El artículo 315 de la Constitución Política implanta un orden de jerarquía normativa distinto al resto de las distintas entidades públicas con el objeto de que el Canal, obra de gran importancia para la nación panameña por su significado y valor estratégico para nuestro país y la comunidad internacional, no fuera alterado. Dicho artículo preceptúa que el uso del Canal de Panamá estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan la Constitución, la Ley y su Administración.

..."

A raíz de la Reforma Constitucional de 1994, producida por el constituyente derivado mediante el llamado método de las dos Asambleas, en las cuales,

principalmente se reformó el Preámbulo de la Constitución, se dispuso la eliminación del ejército y se eleva a rango constitucional, importantes disposiciones relacionadas con la administración del Canal de Panamá, en la antesala de la reversión del principal bien de la nación al servicio del desarrollo nacional, se dio marco al desarrollo de la legislación adecuada, entre ella, la promulgación de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, "Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá".

C. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Vistos dos bienes jurídicos protegidos por el Constituyente panameño en la Carta Fundamental, y que se relacionan a la acción de inconstitucionalidad en estudio, corresponde a la Procuraduría de la Administración, emitir su criterio jurídico, para lo cual entra a valorar los argumentos del activador constitucional frente a la norma acusada de violar el texto de la Carta Magna panameña, frente a la disposición constitucional que se estima infringida, a fin de constatar mediante un estudio adecuado si efectivamente la frase "**o municipal**" contenida en el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 "Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá", contiene vicios de inconstitucionalidad o si por el contrario, no es adversa a la Constitución Política de la República de Panamá vigente.

Para los fines descritos, consideramos que es necesario acudir al artículo 2566 del Código Judicial, que consagra el llamado principio de universalidad constitucional o de interpretación integral el cual permite que en asuntos constitucionales, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, pueda examinar la norma acusada confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estimen pertinente:

"Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla,

confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

En tal sentido, actualmente, nuestro máspreciado bien, el Canal de Panamá, es objeto de protección constitucional en los siguientes términos:

"Artículo 315. El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración." (Lo resaltado es nuestro).

Para administrar adecuadamente la vía acuática, la norma constitucional previó la creación de una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denomina Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo. En tal sentido, el artículo 316 del Texto Constitucional expresamente señala:

"Artículo 316. Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

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.” (Lo resaltado es nuestro).

Obsérvese que **el propio constituyente, a efectos de lograr los fines principales para la cual fue construida la vía interoceánica, vedó la posibilidad que la Autoridad del Canal de Panamá, fuese sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción del pago de las cuotas relativas a la seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos.** En ejercicio del mandato constitucional, el legislador patrio reprodujo en el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, la prohibición contenida en el artículo 316 de la Constitución Política, y por ende, ningún municipio o entidad pública, con la excepción de la Caja de Seguro Social a efectos de hacer efectiva las cuotas obrero patronal, el Ministerio de Economía y Finanzas en razón del cobro del seguro educativo, las autoridades relacionadas con el servicio de aseo, acueductos, alcantarillados o las empresas de telecomunicaciones en razón de los servicios públicos correspondientes, **no podrán obligar a la Autoridad del Canal de Panamá, al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal alguno.**

Es necesario destacar que los ingresos que genera la vía interoceánica, y que administra la Autoridad del Canal de Panamá, financian una parte importante de las obras que están dentro del Presupuesto General del Estado, durante las vigencias fiscales correspondientes, desde la reversión de la misma a manos del Estado panameño, y que impactan en las obras nacionales que benefician a los municipios del país.

En atención a lo expuesto, resulta evidente que la norma legal en la cual se ubica la frase acusada de inconstitucional, no hace más que recoger una prerrogativa especial reconocida a la Autoridad del Canal de Panamá en el artículo 316 del Texto Fundamental patrio.

IV. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En consideración de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración, solicita a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase "...o municipal..." contenida en el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, toda vez que el mismo no infringe los artículos 248, 316 ni algún otro de la Constitución Política de la República.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 431-17-I