**DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO FRANKLIN BELL, EN REPRESENTACIÓN DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO MEDIANTE EL CUAL EL TESORERO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE COLÓN EXIGE A LA EMPRESA****VINCI****CONSTRUCTION****GRANDS****PROJECTS, EL PAGO DE IMPUESTO POR PERMISO DE CONSTRUCCIÓN, RELACIONADO CON EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL CANAL DE PANAMÁ UBICADO EN EL SECTOR ATLÁNTICO. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO. PANAMÁ, OCHO (8) DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE (2017).**

**Tribunal:**Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:**Tercera de lo Contencioso Administrativo

**Ponente:**Abel Augusto Zamorano

**Fecha:**08 de agosto de 2017

**Materia:**Acción contenciosa administrativa

Nulidad

**Expediente:**722-13

VISTOS:

El licenciado Franklin Bell, quien actúa en nombre y representación de la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ ha presentado demanda contencioso-administrativa de nulidad, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nulo, por ilegal, el acto administrativo por medio del cual la Tesorería Municipal del Distrito de Colón exige a la empresa VINCI CONSTRUCTION GRANDS PROJECTS, el pago de la suma de Siete Millones Trescientos Mil Balboas con 18/100 (B/.7,300,000.18), en concepto de impuesto por permiso de construcción, relacionado con el proyecto de construcción del puente sobre el Canal de Panamá ubicado en el sector Atlántico.

Cabe indicar que mediante Resolución de 8 de abril de 2015, la Sala Tercera ordenó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado, tal consta de fojas 42 a 49 del dossier, por considerar que el acto atacado aparentaba vicios de ilegalidad y para evitar un perjuicio notoriamente grave.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo por medio del cual la Tesorería Municipal del Distrito de Colón pretender cobrar a la empresa VINCI CONSTRUCTION GRANDSPROJECTS, un supuesto monto en concepto de impuesto de permiso de construcción.

A juicio de la parte actora han sido violados los artículos 43 y 55 de la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

En primer lugar, se denuncia la infracción del artículo 43 de la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, que señala la Autoridad del Canal de Panamá está exenta del pago por permiso de construcción y de cualquier tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución de carácter nacional o municipal, salvo los de cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos.

En ese sentido, manifiesta el apoderado judicial de la parte demandante que, la Autoridad municipal no tomó en consideración el principio de exoneración del pago de impuesto a que se encuentra sujeto el proyecto de construcción de un puente sobre el Canal de Panamá en el sector Atlántico, por tratarse de una obra de la Autoridad del Canal de Panamá.

Por otro lado, se estima violado el artículo del artículo 55 de la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, que señala que los contratos celebrados por la Autoridad del Canal de Panamá se encuentran sujetos a las reglamentaciones que ésta expida con respecto a la contratación, así como a los términos del contrato en particular. Así, la parte demandante considera básicamente que las obras de la Autoridad del Canal de Panamá no son objeto de competencia municipal.

II.                INFORME DE CONDUCTA DEL TESORERO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE COLÓN.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Tesorero Municipal del Distrito de Colón, para que rindiera un informe explicativo de su actuación. El funcionario en mención fue notificado el día 28 de mayo de 2015, sin embargo, no rindió el informe solicitado.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Nº 1331 de 7 de diciembre de 2016, el representante del Ministerio Público, estima que la tramitación del permiso de construcción es un requisito exigible para todo tipo de proyecto de construcción, mejoras, adiciones, estructuras, demolición y movimiento de tierras que se realicen dentro de los límites del Municipio, sin distinguir si se trata o no de una obra de trascendencia nacional. Por lo anterior, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad del acto administrativo por medio del cual la Tesorería Municipal del Distrito de Colón cobra a la empresa VINCI CONSTRUCTION GRANDS PROJECTS, una suma de dinero en concepto de tasa por el servicio público consistente en el permiso de construcción.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por el demandante.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad, promovida por el licenciado Franklin Bell, en representación de la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42A de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica autónoma de Derecho Público que comparece en defensa del interés general, en contra del acto administrativo por medio del cual la Tesorería Municipal del Distrito de Colón exige a la empresa VINCI CONSTRUCTION GRANDS PROJECTS, el pago de una suma de dinero en concepto de impuesto por permiso de construcción, relacionado con una obra cuya promotora es la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.

En este punto, la Sala debe indicar que si bien el objeto primordial de las acciones de nulidad es el de impugnar la legalidad de un acto de carácter general, protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo, en vías de preservar el orden jurídico abstracto, no puede obviarse que la Sala Tercera, de forma excepcional, ha permitido ensayar acciones de nulidad para los actos de carácter particular, como el que nos ocupa, como lo es la actuación por medio del cual el Municipio de Colón exige el pago del impuesto de construcción a un contratista de la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ en el proyecto de ampliación del Canal de Panamá, pues dada la importancia de dicho proyecto en el desarrollo de nuestro país, la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ se vería directamente afectada por las actuaciones de entidades públicas dirigidas contra contratistas del proyecto de ampliación del Canal de Panamá. Por razón de ello, la ahora demandante goza de legitimidad para atacar el acto administrativo emitido por el Municipio de Colón, ante la posible afectación de sus intereses por la actuación municipal.

Por su lado, la Tesorería Municipal del Distrito de Colónes una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso administrativo de nulidad.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad del acto administrativo por medio del cual la Tesorería Municipal del Distrito de Colón exige a la empresa VINCI CONSTRUCTION GRANDS PROJECTS, el pago de la suma de Siete Millones Trescientos Mil Balboas con 18/100 (B/.7,300,000.18), en concepto de impuesto por permiso de construcción, relacionado con el proyecto de construcción del puente sobre el Canal de Panamá ubicado en el sector Atlántico.

La parte actora plantea básicamente que el acto administrativo impugnado se traduce en una flagrante violación literal del régimen especial consagrado en la Constitución Política, en la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, y sus Reglamentos, los cuales amparan las obras que adelanta la Autoridad del Canal de Panamá, incluyendo aquéllas ejecutadas por ella misma o sus contratistas. En ese sentido, indica que el artículo 316 de la Carta Magna, así como el artículo 43 de la Ley N° 19 de 1997, señalan que toda obra ejecutada por la Autoridad del Canal de Panamá o por sus contratistas, está exenta del pago por permiso de construcción y de cualquier tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución de carácter nacional o municipal.

En virtud de lo anterior, observa la Sala que el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar si la Tesorería Municipal del Distrito de Colón se encontraba facultada para exigirle a un contratista de la Autoridad del Canal de Panamá el pago del impuesto de construcción, relacionado con una obra para el proyecto de ampliación del Canal de Panamá, proyecto que es promovido precisamente por la Autoridad del Canal de Panamá.

En este sentido, esta Corporación de Justicia estima conveniente realizar, en primer término, un estudio de la normativa que regula la facultad de los Municipios, con relación a la creación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, a nivel de sus Distritos, para luego determinar si la Tesorería Municipal del Distrito de Colón estaba facultado en el presente caso para exigir un pago en concepto de impuesto de construcción.

De esta forma, es preciso señalar que el artículo 74 de la Ley N° 106 de 1973, que establece el Régimen Municipal, prevé que son gravables por los Municipios, las actividades que se realicen en el Distrito.

La disposición legal en cuestión establece lo siguiente:

"Artículo 74. Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito".

La excepción a esta regla se produce, cuando se expide una Ley formal que autorice el establecimiento de un impuesto municipal con incidencia extradistrital, tal como lo establece el artículo 245 de la Constitución Política, que señala lo siguiente:

"Artículo 245. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales".

Como se desprende de un análisis de las constancias procesales, la redacción del acto administrativo impugnado se aplica de forma directa a un proyecto de construcción en el sector Atlántico, cuyo promotor es la Autoridad del Canal de Panamá, por lo que considera esta Corporación de Justicia que la Tesorería Municipal del Distrito de Colón, intenta hacer efectivo el contenido de las facultades que le concede la Ley N° 106 de 1973, violentando las prerrogativas constitucionales y legales otorgadas a la Autoridad del Canal de Panamá.

En ese sentido, tal como lo señala la parte actora, el artículo 316 de la Constitución Política establece que "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", en aras de garantizar la responsabilidad internacional del país de administrar, funcionar, conservar y mantener el Canal de Panamá y sus actividades conexas.

Por su parte, el artículo 43 de la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, dispone 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".

Así las cosas, los Magistrados que integran la Sala Tercera consideran que la actuación demandada, consistente en la exigencia de un pago en concepto de impuesto de construcción a una empresa contratista del proyecto de ampliación adelantado por la Autoridad del Canal de Panamá, está violentando de forma flagrante las exenciones constitucionales y legales otorgadas a este ente de Derecho Público, y en consecuencia, cualquier acto, emitido por autoridad pública, que pretenda imponer impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos (fuera de los permitidos en la Carta Magna y la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá), y que atente contra el proyecto de expansión del Canal de Panamá, que forma parte del patrimonio de la Nación panameña, deviene en nulo.

Las circunstancias planteadas han sido examinadas con anterioridad por la Sala Tercera, a través de la Resolución de 15 de febrero de 2017, en que se declaró nulo, por ilegal, el acto administrativo por medio del cual el mismo Tesorero Municipal del Distrito de Colón pretendía cobrar a la empresa Grupo Unidos por el Canal, S. A., una suma de dinero en concepto de impuesto de tala y deforestación, relacionado con el proyecto de construcción del tercer juego de esclusas, cuyo promotor era la Autoridad del Canal de Panamá.

Una vez analizados los planteamientos expuestos con anterioridad, y revisadas las constancias procesales, quienes suscriben estiman que le asiste razón al solicitante toda vez que, la actuación municipal atacada fue emitida en contravención de lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, con lo cual quedan comprobados los cargos de ilegalidad denunciados por la parte demandante y corresponde a la Sala declarar la ilegalidad del acto acusado, haciéndose innecesario el análisis de los cargos de ilegalidad restantes.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL, el acto administrativo por medio del cual la Tesorería Municipal del Distrito de Colón exige a la empresa VINCI CONSTRUCTIONGRANDS PROJECTS, el pago de la suma de Siete Millones Trescientos Mil Balboas con 18/100 (B/.7,300,000.18), en concepto de impuesto por permiso de construcción, relacionado con el proyecto de construcción del puente sobre el Canal de Panamá ubicado en el sector Atlántico.

Notifíquese;

ABEL AUGUSTO ZAMORANO

CECILIO A. CEDALISE RIQUELME -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ

KATIA ROSAS (Secretaria)