

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La firma forense Rodríguez-Robles & Espinosa, actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE REFORESTADORES Y AFINES DE PANAMÁ (A.N.A.R.A.P), ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal N°010-20 de 20 de febrero de 2020, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Santa Fe, provincia de Darién.

En la demanda que se analiza la parte actora efectúa una solicitud especial de suspensión provisional del acto administrativo impugnado, la cual se resolverá en los siguientes términos:

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La apoderada judicial de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE REFORESTADORES Y AFINES DE PANAMÁ (A.N.A.R.A.P), solicita ante esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se suspenda provisionalmente los efectos de la resolución censurada, bajo los siguientes argumentos:

"CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS, FUNDAMENTACIÓN Y PRUEBAS DE LA APARIENCIA DE BUEN DERECHO O FUMUS BONI IURIS

...
El Acuerdo Municipal N°010-20 de 20 de febrero de 2020, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Santa Fe, provincia de Darién, al crear un nuevo tributo, lo **hizo sin fundamento en ninguna Ley aprobada formalmente por la Asamblea Nacional que autorizase a establecer ese cobro, por lo que existe una violación evidente al ordenamiento jurídico.**

El Acuerdo Municipal cuya suspensión de sus efectos se solicita, **lesiona el Principio de Separación de los Poderes Públicos**, porque la facultad de establecer los hechos generados de tributos municipales se reserva exclusivamente al Órgano Legislativo, puesto que la facultad impositiva de los municipios deriva de la Ley, a diferencia de la del Estado que es originaria.

Por otro lado, la confrontación preliminar del Acuerdo Municipal N°010-20 de 20 de febrero de 2020, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Santa Fe, Provincia de Darién, con las normas legales que se estiman infringidas denota que a priori, es **probable, verosímil y suficientemente posible dicho acto sea ilegal, lo que implica que se cumple con el requisito de apariencia de buen derecho de lo que se demanda.**

En ese sentido, destacamos que:

- El Acuerdo demandado estableció un tributo sobre una actividad que el artículo 45, literal d, de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, **excluye expresamente de ser gravada con tributos municipales.**
- El Acuerdo demandado establece una fuente de ingreso municipal sobre la guía de transporte para la movilización de una especie maderera no nativa (TECA) que no es parte del bosque natural y por tanto, que **no es de aquellas que conforme al artículo 41 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, son fuente de ingresos municipales.** En este sentido, mediante NOTA DIFOR-437-2020, de 20 de octubre de 2020, expedida por el Director Forestal del Ministerio de Ambiente, se certifica que las plantaciones de Teca que existen en Panamá **son consideradas como bosque artificial y que el árbol de Teca no es una especie considerada como nativa para la República de Panamá.**
- El acto para lo cual estamos solicitando la suspensión de sus efectos, **establece el cobro de un gravamen, para las guías de movilización de un producto de bosque artificial (TECA),** que de conformidad con el artículo 3 de la Ley N°24 de 23 de noviembre de 1992, **son expedidas por el Ministerio de Ambiente, con carácter gratuito y que responde a un régimen de incentivos para la reforestación.**

...
En el presente caso, el acto administrativo de origen municipal demandado establece un Tributo sin contar siquiera con un fundamento de Ley, **con lo cual es posible su suspensión.**

Las referidas violaciones al Principio de Estricta Legalidad, que caracterizan el *fumus boni iuris* han sido **acreditadas**, suficientemente, con las siguientes pruebas preconstituidas o sumarias de naturaleza documental que aportamos con la presente Demanda:

...
CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS, FUNDAMENTACIÓN Y PRUEBAS DEL PELIGRO INMINENTE DE DAÑO GRAVE E IRREPARABLE

De no ordenarse la suspensión de los efectos del Acuerdo Municipal N°010-20 de 20 de febrero de 2020, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de San Fe, Provincia de Darién, objeto de esta Demanda, el ***periculum in mora*** estaría constituido por el perjuicio evidente que se le está ocasionando a la generalidad de las personas que transportan madera de la especie de Teca por el Distrito de Sana Fe, provincia de Darién.

El acto demandado por ilegal y del cual estamos pidiendo se suspendan sus efectos, ordena el pago del impuesto por movilización dentro de las guías de traslado de madera de la especie Teca, a razón de B/3.00 a B/. 5.00 por metro cúbico.

La situación es tan grave que en el puesto de control policial de Agua Fría, se encuentra un funcionario recaudador del Municipio de Santa Fe, Provincia de Darién, quien con la colaboración de agentes del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), no permiten el paso de los camiones que transporten la madera TECA, sino se ha pagado el referido impuesto, a todas luces ilegal, impidiendo el libre tránsito de los camiones y contenedores de TECA, obstaculizando el libre derecho de aprovechamiento forestal, provenientes de plantaciones forestales, registradas con guía de transporte del Ministerio de Ambiente”.

Para probar esta delicada situación, aportamos las Declaraciones Notariales Juradas rendidas ante la Notaria Pública Novena del Circuito de Panamá, de los señores:

...

De igual forma, es **necesario y urgente** que se decrete la Suspensión de los efectos del Acuerdo Municipal N°010-20 de 20 de febrero de 2020, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Santa Fe, Provincia de Darién, toda vez que, se está realizando el cobro de impuestos, los cuales como se ha explicado, viola flagrantemente, la (sic) normas vigentes en materia tributaria y forestal

Como pruebas de que el cobro ilegal se está realizando, aportamos las siguientes pruebas documentales y testimoniales

...” (Fs. 28-35).

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se encuentra facultada para suspender provisionalmente el acto administrativo si considera que el acto administrativo infringe de manera notoria el ordenamiento jurídico. Es una medida precautoria contemplada en la jurisdicción contencioso administrativa para suspender los efectos del acto, resolución o disposición demandada si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esta Sala ha señalado de manera reiterada que para decretarse la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo deben concurrir dos

presupuestos: el *fumus bonis iuris* o apariencia de buen derecho y el *periculum in mora*, que hace referencia al peligro o daño que puede causar el acto.

El *fumus bonis iuris* o apariencia de buen derecho, consiste en que el acto administrativo impugnado contenga una violación ostensible al ordenamiento jurídico y el *periculum in mora* es el temor fundado de que la situación jurídica subjetiva resulte dañada o perjudicada de manera grave o irreparable durante el transcurso del tiempo que se utilice para emitir la sentencia.

El acto administrativo impugnado con esta demanda contencioso administrativa de nulidad, es el Acuerdo Municipal N°010-20 de 20 de febrero de 2020, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Santa Fe, Darién, "Por el cual modifica el Régimen Impositivo del Distrito de Chepigana, que adoptó el Municipio de Santa Fe, Darién, mediante Acuerdo Municipal N°003-19, del 25 de julio de 2019, y que guarda relación con la tala, movilización y procedimiento de cobro, en la Comercialización de Madera", que establece lo siguiente:

PRIMERO: Incorporar a las especies de madera nativa, establecidas en el Régimen Impositivos que este municipio adoptó, otras como lo son: Balsamo, Caoba, Espavé, Quira, Almendro y fijar el impuesto por la tala de estas en quince balboas 00/100 (B/. 15.00).

SEGUNDO: Fijar el cobro por movilización dentro de las guías de traslado de cada una de estas especies descrita en el artículo anterior, incluyendo TECA el cual será por volumen de la siguiente forma:

- A razón de B/.3.00 a B/.5.00 por M3

TERCERO: Conceder el permiso para comercialización y movilización por parte de la Tesorería Municipal siempre que se tenga el permiso por parte Mi Ambiente.

..."

Esta regulación expedida por el Consejo Municipal del Distrito de Santa Fe, Darién, tiene como finalidad introducir dentro del régimen impositivo de este Municipio, la tala y movilización de las especies de bálsamo, caoba, espavé, quira, almendro y teca.

En cuanto examen sobre la apariencia buen derecho o el *fumus boni iuris*, es preciso que este Tribunal verifique lo dispuesto en los artículos 41 y 45 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, "Por la cual se regula la administración, fiscalización y

cobro de varios tributos municipales” y en el artículo 3, de la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992, “Por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá”, que disponen lo siguiente:

Ley 55 de 10 de julio de 1973:

Artículo 41. “Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de árboles de bosques naturales con fines comerciales e industriales, tanto en tierras estatales como privadas, serán fuentes de ingresos municipales. Se entiende por bosques naturales aquellos formados sin la intervención del hombre”.

Artículo 45. “No son tributos municipales los siguientes:

- a) El producto de las multas y decomisos impuestos en base a las disposiciones del Título VII del Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966;
- b) El impuesto de procesamiento que deberá pagar los operadores de aserraderos o instalaciones procesadoras de trozas;
- c) El producto de los peritajes, estudios y servicios técnicos prestados por la Dirección General de Recursos Renovables del Ministerio de Desarrollo Agropecuario;
- d) El producto de los derechos de inspección en los aprovechamientos de bosques fiscales y en la extracción de maderas de bosques privados y extensión de guías para su transporte;
- e) Los ingresos por ventas de plantas, semillas, animales silvestres para fines de investigación y otras operaciones similares que realice la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; y,
- f) Los derechos por la expedición de permisos de importación o exportación de maderas, resinas, semillas, plantas y animales silvestres vivos o disecados”.

Ley 24 de 23 de noviembre de 1992:

Artículo 3. “Se consideran las plantaciones forestales, como un cultivo forestal con libertad para el aprovechamiento, transformación y comercialización de los productos forestales derivados, sea a nivel nacional o internacional.

Sin embargo, sus propietarios deberán informar al Instituto Nacional de Recursos Renovables para los efectos de extensión de guía de transporte correspondiente, la cual será gratuita y para registros estadísticos.

Las plantaciones forestales son de propiedad de la persona natural o jurídica que posee los derechos correspondientes con excepción de las restricciones que establece la Constitución con respecto a la propiedad privada”

De acuerdo con las normas legales citadas, son fuentes de ingresos municipales la extracción de madera, explotación y tala de árboles naturales; pero en el caso bajo estudio, acontece que las plantaciones de teca, son consideradas como bosque artificial. En este sentido, a foja 86, del expediente judicial reposa la Nota DIFOR-437-2020 de 20 de octubre de 2020, de la Dirección Forestal del Ministerio de Ambiente, en el que se indica lo siguiente:

1. Las plantaciones de teca establecidas en Panamá son consideradas como bosque artificial, teniendo en consideración lo plasmado en el artículo 5, numeral 2° de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994.
2. El árbol de Teca (*Tectona grandis*) es originario del sudeste de Asia, por lo tanto, no es una especie considerada como nativa para la República de Panamá.
3. Las primeras plantaciones de teca en América tropical se establecieron en Honduras, Panamá y Costa Rica en los años 1927 y 1929, lo que demuestra que dicha especie fue introducida en nuestro país”.

En consecuencia, al considerarse las plantaciones de teca como un árbol de bosques artificiales, que requieren de la creación y establecimiento del hombre, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 5 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, “Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”, este Tribunal es del criterio que el Concejo Municipal del Distrito de Santa Fe, provincia de Darién, no puede gravar con un impuesto de tala y movilización al árbol de Teca, ya que de acuerdo con el literal d, del artículo 45 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973 y el artículo 3 de la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992, ambos citados en líneas anteriores, la extracción de madera de bosques privados y la extensión de guías de transporte es gratuita, por lo cual no pueden ser objeto de gravamen por el Concejo Municipal.

En relación con la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo en las demandas contencioso administrativa de nulidad, esta medida es factible cuando el acto, resolución o disposición administrativa desconozca los principios de separación de poderes públicos, la sujeción a normas legales de superior jerarquía

que den lugar a violaciones ostensibles o manifiestas al ordenamiento jurídico en abstracto. En resolución de 22 de septiembre de 2004, esta Sala manifestó:

"En este sentido, esta Superioridad ha manifestado en forma reiterada que tratándose de demandas contencioso administrativas de nulidad los perjuicios que se persigue evitar con la suspensión de los efectos de los actos impugnados son las lesiones al orden jurídico, porque el objeto de estas acciones es la sujeción a la Ley de los actos administrativos de carácter general y si bien los perjuicios que el acto que se impugna pueda causar, en algunos casos, son tomados en cuenta al resolver la medida cautelar, estos no determinan por sí solos la decisión que se dicte. Esto es así porque mediante estos procesos no se persigue esencialmente el restablecimiento de derechos subjetivos sino del ordenamiento jurídico. Por tanto, para que proceda la medida cautelar solicitada en los procesos contenciosos administrativos de nulidad, la ilegalidad de los actos impugnados debe ser clara y notoria, lo que ocurre en el caso en estudio. Veamos.

Considera la demandante que el Contrato de Concesión de Salvamento N° 231, viola los artículos 8, 9, 10, 12 y 27 de la Ley 14 de 5 de mayo de 1982 (modificados por la Ley 58 de 7 de agosto de 2003) "Sobre la custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación", entre otras, disposiciones legales (fs. 103-115), los cuales exigen y regulan la obtención de un permiso por parte de dicha Dirección para efectuar investigaciones, excavaciones y rescates arqueológicos terrestres o subacuáticos.

Estas normas contemplan además, que corresponde a la Dirección Nacional de patrimonio Histórico otorgar los permisos para los rescates arqueológicos subacuáticos y que los mismos se concederán a través de contratos que firmará el Instituto Nacional de Cultura con los concesionarios; situación que según autos, no se cumplió a través del Contrato impugnado, mismo que fue suscrito por el Ministro de Economía y Finanzas con la empresa concesionaria.

De lo anterior, se desprende prima facie, una violación ostensible al ordenamiento jurídico, en la medida que la autoridad pública suscriptora del Contrato de Salvamento impugnado, aparentemente carecía de competencia para realizar el acto contractual".

Por tanto, en esta fase incipiente del presente proceso, este Tribunal de lo Contencioso Administrativo considera que el Acuerdo Municipal N°010-2020 de 20 de febrero de 2020, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Santa Fe, provincia de Darién, en lo que concierne única y exclusivamente a la tala y traslado del **árbol de teca**, vulnera de manera directa, notoria y palmaria el ordenamiento jurídico vigente.

La anotación referente al árbol teca obedece a que en este proceso, prima facie, se ha comprobado que la naturaleza del árbol de teca, en nuestro país, es artificial; pero, no así del resto de las variedades madereras, a las cuales alude el Acuerdo Municipal impugnado y que se refieren a las especies de madera nativa

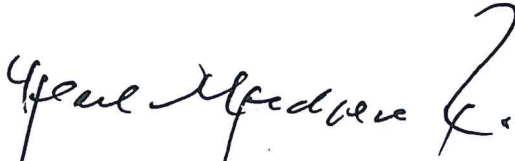
como lo son bálsamo, caoba, espavé, quira y almendro, especies de las cuales, en esta fase, aún no se dispone de información suficiente.

Finalmente, es preciso indicar que esta decisión, en modo alguno, constituye un adelanto de la decisión de fondo que esta Sala adoptará luego del cumplimiento de las etapas procesales previstas para este tipo de demanda.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **ACCEDEN A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, únicamente, en relación con la madera de TECA**, los artículos primero y segundo el Acuerdo Municipal N°010-20 de 20 de febrero de 2020, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Santa Fe, provincia de Darién.

Fundamento de Derecho: Artículo 73 de la Ley 135 de 1943.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 29 DE marzo DE 20 21

A LAS 8:35 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma