

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1474

Panamá, 23 de agosto de 2023

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 103832023.

La firma de abogados Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de **Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. Sucursal Panamá**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 028 de 29 de marzo de 2022, emitida por el **Alcalde del Distrito de Santiago**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada especial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. De la **Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, sobre el régimen municipal, modificada mediante Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial 20214 de 29 de diciembre de 1984, la siguiente disposición:

- **Artículo 75 (numeral 21)**, que establece los negocios, actividades y explotaciones que son gravables por los Municipios, contemplando 48 numerales, dentro de los cuales se incluye el numeral 21, que guarda relación edificaciones y reedificaciones (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial);

B. De la **Ley 37 de 29 de junio de 2009**, que descentraliza la administración pública, publicada en la Gaceta Oficial 26314 de 30 de junio de 2009, las siguientes normas:

- **Artículo 110**, por el cual se determina que las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que se presten servicios o donde se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen, cualquiera fuese el domicilio del contribuyente; y, cuando dichos tributos tengan incidencia extraterritorial, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

- **Artículo 111**, que trata sobre la obligatoriedad que tienen las empresas privadas encargadas de ejecutar las obras financiadas por el Estado, de pagar a los municipios, los impuestos, derechos y tasas correspondientes (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial);

C. Del **Acuerdo Municipal 5 de 10 de marzo de 2015 del Concejo Municipal del distrito de Santiago, provincia de Veraguas**, por medio del cual se regulan las actividades de la construcción en el distrito y se dictan otras disposiciones, publicado en la Gaceta Oficial 27764 de 21 de abril de 2015, modificado mediante el Acuerdo Municipal 63 de 29 de diciembre de 2015, publicado en la Gaceta Oficial 27990-A de 16 de marzo de 2016, el siguiente artículo:

- **Artículo 33**, que guarda relación con la orden de pago que establece el Director de Obras y Construcciones Municipales, luego del avalúo de la obra, a fin de poder otorgar el permiso de construcción de la obra, según lo establecido en el régimen impositivo municipal vigente, el cual deberá ser cancelado en la Tesorería Municipal, y una vez cancelado, se extiende la licencia de construcción definitiva. Se considera para obras residenciales con valor de B/.0.00 a B/.30,000.00, el pago del 1%, y de B/.30,000.00 en adelante, el pago del 1.5%; sin embargo, cuando se trate de obras comerciales

del Estado, el porcentaje será del 2%, siendo éste calculado por el valor total de la obra (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial);

D. Del Acuerdo Municipal 15 de 29 de abril de 2016 emitido por el Concejo Municipal del distrito de Santiago de la provincia de Veraguas, por el cual se actualiza y modifica el sistema tributario del Municipio de Santiago y se dictan otras disposiciones, publicado en la Gaceta Oficial 28036 de 23 de mayo de 2016, la siguiente disposición:

- **Artículo 1 (código 1.1.2.8.04)**, que consiste en la aprobación de las modificaciones a los impuestos, derechos y tasas en el Municipio de Santiago, refiriéndose específicamente al de edificaciones y reedificaciones, mismo que se establece que los ingresos que se perciben por concepto del gravamen a las empresas constructoras o remodeladoras de edificios, casas, carreteras, caminos, puentes o vados, acueductos, alcantarillados, potabilizadoras, instalaciones agrícolas, agropecuarias, porquerizas, pollerizas, molinos empacadoras de frutas, puertos, aeropuertos, todo tipo de construcción civil y otros pagarán según lo que se dicte en el Acuerdo Municipal 5 de 10 de marzo de 2015, respecto a la regulación de las actividades de construcción en el distrito (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

III. Acto acusado de ilegal.

El acto jurídico cuya legalidad se cuestiona a través de la acción de plena jurisdicción que se analiza, lo es la Resolución 28 de 29 de marzo de 2022, confirmada por la Resolución 93-2022 de 31 de octubre de 2022, ambas emitidas por el Alcalde del distrito de Santiago, de la provincia de Veraguas, que en su parte resolutive señala lo siguiente:

"RESUELVE:

PRIMERO: SANCIONAR a la empresa Puentes y Calzadas Infraestructurales, S.L.U. sucursal Panamá, sociedad registrada según Folio N°155647984 (E), de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, encargada del proyecto de rehabilitación de la carretera Atalaya-Mariato-Quebro-Flores y el Ramal, el cual tiene una incidencia de 27 K + 272m, en los corregimientos de Ponuga y Santiago Sur en el Distrito de Santiago, con el pago de **CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.50,000.00)**, en concepto de multa de violación al Acuerdo Municipal No. 5 del 10 de marzo de 2015.

SEGUNDO: CONCEDER el término de quince (15) días a la empresa Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. sucursal Panamá,...para que cancele la multa señalada, que tiene su fundamento en el Acuerdo Municipal N° 5 del 10 de marzo de 2015.

TERCERO: SUSPENDER la Obra de Construcción del Proyecto de rehabilitación de la carretera Atalaya-Mariato-Quebro-Flores y el Remal que se encuentre en los corregimientos de Ponuga y Santiago Sur en el distrito de Santiago.

CUARTO: ORDENAR a la empresa Puentes y Calzadas Infraestructurales, S.L.U. sucursal Panamá...acatar las normas dispuestas para la emisión de permiso de construcción descritas en Acuerdo Municipal N° 5 del 10 de marzo de 2015." (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

IV. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la Resolución 028 de 29 de marzo de 2022, emitida por el Alcalde Municipal del Distrito de Santiago, en la que decide sancionar a la empresa **Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. Sucursal Panamá**, encargada del proyecto de rehabilitación de la carretera Atalaya-Mariato-Quebro-Flores y el Ramal, con incidencia en los corregimientos de Ponuga y Santiago Sur en el distrito de Santiago, con multa de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), además, determina aplicar la medida cautelar de suspensión de la obra, y ordena a la empresa a realizar las diligencias pertinentes para corregir lo actuado, acatando las normas contenidas en el Acuerdo Municipal 5 de 10 de marzo de 2015 (Cfr. fojas 89-91 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la recurrente interpuso recurso de reconsideración, siendo éste confirmado en todas sus partes, a través de la Resolución 93-2022 de 31 de octubre de 2022, notificada el 1 de diciembre de 2022, y en la cual se advirtió que se agotaba la vía gubernativa (Cfr. fojas 92-98 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la firma Alemán, Cordero, Galindo & Lee, acudió a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el 31 de enero de 2023, actuando en nombre de la sociedad **Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. Sucursal Panamá**, en atención al poder especial otorgado por

Ismael Barral Noya, quien ejerce la facultad de representación legal, para interponer acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, de conformidad con la certificación de persona jurídica expedida por el Registro Público de Panamá, siendo la misma admitida a través de la Providencia de quince (15) de mayo de dos mil veintitrés (2023), luego de emitirse la Resolución de diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023), con la cual se accedió a la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 1, 26, 27, 101-115 y 121 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala que la entidad acusada, violó las normas invocadas, al interpretar de manera errónea el contenido de las normas que posibilitan a los Municipios gravar con el impuesto de edificación y reedificación al proyecto para la *“Rehabilitación de la Vía Atalaya-Mariato – Quebro – Las Flores y Mejoramiento del Ramal a Varadero, provincia de Veraguas”*; en conexión con el programa: *“Apoyo al desarrollo de la logística y la conectividad territorial de la región Central y Occidental de Panamá”*; en vista que se condicionó el permiso de construcción, omitiendo que la obra tiene una incidencia extradistrital al distrito de Santiago y es de interés nacional, misma que a su forma de ver, se encuentra exenta del impuesto municipal de construcción del dos por ciento (2%) del valor total de la obra, como requisito previsto para la expedición del permiso (Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la actora, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la sociedad Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. Sucursal Panamá**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

En primer término, debemos destacar que en el acto impugnado, se dispuso sancionar a la empresa **Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. Sucursal Panamá**, contratista encargada del Proyecto de Rehabilitación C de la Vía Atalaya- Mariato – Quebro – Las Flores y Mejoramiento del Ramal a Varadero, provincia de Veraguas, al pago de la multa de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) **por estar en ejecución de la obra sin contar con el correspondiente permiso de construcción**;

así mismo, el referido acto administrativo **ordenó la suspensión de los trabajos que adelantaba la empresa**, hasta tanto no cumpliera con la sanción impuesta por el Alcalde del distrito de Santiago.

Entre los argumentos expuestos por la Autoridad que hoy se demanda, se señaló lo siguiente:

“Que consta en el expediente informe de revisión de documentos para solicitud de permiso de construcción, pasado ya un año de la realización de trabajos en el tramo del proyecto carretero que incide en el distrito de Santiago, específicamente Ponuga y Santiago Sur, luego de haber comprobado mediante informe técnico de ingeniería el día 1 de diciembre de 2021, que el mismo mantenía un avance aproximado del ochenta por ciento (80%), lo que indica que hicieron caso omiso a todas las comunicaciones de parte de esta municipalidad en cuanto al deber de solicitar el permiso de construcción que se requiere en atención a nuestro acuerdo municipal No. 5 del 10 de marzo de 2015.

...

Que es evidente que se trata de una obra en construcción; no como lo quiere hacer ver la parte recurrente, por ello se debe atender lo dispuesto en el artículo 1 del Acuerdo Municipal N° 5 del 10 de marzo de 2015, es claro en precisar que dicho acuerdo es aplicable a todo tipo de obra de Ingeniería y arquitectura que se realice en el distrito de Santiago, los cuales deben cumplir con las normas de Desarrollo Urbano vigentes regulando lo concerniente a la construcción y ocupación de obras.

Que el proyecto ejecutado por la empresa PUENTES Y CALZADAS INFRAESTRUCTURALES, S.L.U., Sucursal Panamá en los corregimientos de Ponuga y Santiago Sur, no cumplían con los requerimientos mínimos establecidos por el Municipio de Santiago, ya que tenía que solicitar su permiso de construcción con antelación al inicio de obras, circunstancias que se configura como un acto esencial al momento de dar inicio a una obra dentro del Distrito de Santiago.” (Cfr. fojas 95-97 del expediente judicial).

En tal sentido, se observa que el Municipio de Santiago, sancionó a la empresa demandante, por no contar con el debido permiso de construcción a efectos de realizar el proyecto de rehabilitación de la carretera, que incluye las poblaciones de Ponuga y Santiago Sur, con aproximadamente 27 kilómetros más 272 metros del distrito.

Recordemos que, en materia de régimen municipal, los tributos se dividen así: impuestos, contribuciones, derechos, rentas y tasas. Así lo establece el artículo 108 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, “Que descentraliza la Administración Pública”, que indica:

“ ...

TÍTULO X

Obligación Tributaria Municipal

...

Artículo 108. Los impuestos, contribuciones, derechos, rentas y tasas fijados en el Régimen Impositivo por el Municipio serán pagados en la Tesorería Municipal..."

En la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", nos encontramos que **los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación del servicio de permiso de construcción**, de conformidad con lo que se dispone en el artículo 76 (numeral 4), que establece:

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

...

4. Licencias para construcción de obras;
...". (Lo resaltado es nuestro).

En concordancia con la norma transcrita, consideramos pertinente citar lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, "Que descentraliza la Administración Pública", que guarda relación con **la jurisdicción en la que deben aplicarse las normas tributarias municipales relacionadas**, entre otras, **con la prestación de servicios**, así:

"Artículo 110. Las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal..." (Énfasis suplido).

En ese sentido, citamos el artículo 11 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que indica:

"Artículo 111. Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas, éstas deberán pagar obligatoriamente a los municipios,...las tasas correspondientes."

Del contenido del artículo 111 de la Ley 37 de 30 de junio de 2009, ya citado, se colige la obligación que tienen las empresas privadas que ejecuten obras financiadas por el Estado de cumplir con el pago obligatorio a los Municipios, de **las tasas correspondientes**.

Al confrontar los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 30 de junio de 2009, transcritos, con el acto administrativo impugnado, se desprende con claridad que la suma de dinero exigida por la Alcaldía del distrito Municipal de Santiago, Veraguas, a la recurrente, en concepto de permiso de construcción, se enmarca en la clasificación de tasas por la prestación de un servicio público, tal como se indica en

el artículo 33 del Acuerdo 5 de 10 de marzo de 2015, que tiene fuerza de ley dentro del distrito, al tenor de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 106 de 8 de 1973, que dice:

“Artículo 14. Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios **por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.**”

Al respecto, la Sala Tercera mediante Sentencia de 21 de diciembre de 2021, en un caso similar destacó lo que medularmente nos permitimos citar:

“Como consecuencia de lo anterior, **este Despacho coincide con el planteamiento de la Procuraduría de la Administración**, en el sentido que, el **marco regulatorio** introducido por la Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, **autoriza a los Municipios el cobro de los tributos** de actividades realizadas dentro de su jurisdicción, **aunque las mismas tengan incidencia extradistrital.**

...

Todo lo anteriormente anotado, permite a la Sala concluir que la actuación de la Alcaldía de Pinogana, se ajusta a derecho, de modo que no se configura la violación del artículo 75 (numeral 21) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 ni de los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 y el artículo 44 del Acuerdo No. 06 de 19 de noviembre de 2003, modificado por el Acuerdo No. 06 de 30 de septiembre de 2015. Por tanto, **no es viable acceder a la pretensión de declarar ilegal el acto impugnado.**” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Así las cosas, y al revisar con detenimiento **el acto demandado** observamos que el mismo **no tiene como propósito** gravar con un **impuesto municipal de edificaciones y reedificaciones** a la empresa **Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. Sucursal Panamá** por la ejecución del proyecto antes señalado; sino que **se trata de una sanción impuesta por el Alcalde del distrito de Santiago, por razón que la empresa ha incumplido con la obtención del permiso de construcción**, antes de la ejecución de los trabajos alusivos al proyecto de rehabilitación de la carretera; y, con ello, la normativa municipal relativa al mismo, entre éstas, el numeral 4 del artículo 76 de la Ley 106 de 1973, ya citado.

Esa es la razón por la cual **no resultan aplicables a este caso** el alegado artículo 75 (numeral 21) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, alusivo al impuesto de edificaciones y reedificaciones, ni las demás normas invocadas en la demanda, sobre el impuesto de edificaciones y reedificaciones.

Tampoco es relevante el carácter distrital o extradistrital de la obra, para el cobro de un impuesto, teniendo como base el artículo 245 de la Constitución Política de la República, **puesto que no es la temática en discusión.**

Visto lo anterior, este Despacho estima de importancia reiterar que la empresa **Puentes y Calzadas Infraestructurales S.L.U. Sucursal Panamá** está en la obligación de obtener el Permiso de Construcción correspondiente para realizar los trabajos relativos al Proyecto de Rehabilitación de la Vía Atalaya- Mariato – Quebro – Las Flores y Mejoramiento del Ramal a Varadero; en la provincia de Veraguas, porque éste constituye un requisito que deben cumplir todas las personas naturales o jurídicas que efectúen construcciones, así como su deber de someterse a la legislación nacional y municipal que rigen la materia.

En el marco de lo indicado en los párrafos que anteceden, **reiteramos que no es viable el argumento esgrimido por la demandante en contra de la Resolución 028 de 29 de marzo de 2022, emitida por el Alcalde Municipal del distrito de Santiago,** que se fundamenta en que se trata de una obra de interés nacional y que trasciende el ámbito distrital, por lo que las empresas contratistas están exentas de realizar el pago del impuesto de edificaciones y reedificaciones, como mecanismo para justificar su actuación; pues, como lo hemos indicado, la resolución en estudio obedece al pago de una sanción (multa) por la ejecución de una obra por sin contar con el permiso de construcción y no el resultado de exigirle a la actora el pago de un impuesto.

Debemos tener en cuenta que el régimen municipal ha ido evolucionando y existen nuevos preceptos donde es viable que todo Municipio a nivel nacional pueda, sin incumplir el mandato constitucional, ejercer su jurisdicción y con ello aplicar su normativa especial aun y cuando la obra sea de carácter extradistrital y más si son financiadas por el Estado y desarrolladas por empresas privadas.

Como se observa, sin bien es cierto, las obras públicas que tienen incidencia nacional por ser obras que va a repercutir en beneficio de la economía de todo el país, como se aprecia en este caso, es necesario destacar que dicha circunstancia no puede ser obstáculo para que la empresa contratista cumpla en debida forma con los trámites de obtención de los permisos correspondientes de

construcción, puesto que a ello se obligó la misma al aceptar el pliego de cargo del acto público, así como al suscribir el Contrato respectivo con el Ministro de Obras Públicas, quien para ese acto, representa a la Nación.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 028 de 29 de marzo de 2022, emitida por el Alcalde del distrito de Santiago en la provincia de Veraguas**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo, que corresponde a este proceso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración /


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General