

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 564

Panamá, 15 de marzo de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegatos de Conclusión.  
Expediente: 407-19.

La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, en nombre y representación del **Consortio Asociación Accidental C&C Playa El Agallito (Conformado por las sociedades Constructora Urbana, S.A. y Constructora de Infraestructura Internacional, S.A. (CIISA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.45 de 26 de noviembre de 2018, emitida por el **Municipio de Chitré (Provincia de Herrera)**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Consortio Asociación Accidental C&C Playa El Agallito (Conformado por las sociedades Constructora Urbana, S.A. y Constructora de Infraestructura Internacional, S.A. (CIISA)**, referente a lo actuado por el **Municipio de Chitré (Provincia de Herrera)**, al emitir la Resolución No.45 de 26 de noviembre de 2018.

**I. Nuestras alegaciones.**

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 1019 de 30 de septiembre de 2019**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón al accionante, por las razones de hecho y de derecho que señalaremos a continuación:

En primer lugar debemos resaltar que el Alcalde de Chitré dictó la Resolución 31 de 23 de agosto de 2018, para iniciar el procedimiento administrativo de oficio en contra del **Consortio Asociación Accidental C&C Playa El Agallito**, por incumplir con los trámites correspondientes a fin de obtener el permiso de construcción y pago correspondiente y otorga ocho (8) días hábiles al vencimiento del término de contestación, para que aduzca, presente y practique pruebas que estime convenientes (Cfr. fojas 26-27 del expediente administrativo sin folear aportado por la demandante).

La Resolución 45 de 26 de noviembre de 2018, que constituye el acto acusado de ilegal, señala lo siguiente:

“...

Al respecto, el Acuerdo Municipal No. 15 del 30 de mayo de 2012, grava no solo las edificaciones y reedificaciones, sino que establece impuestos a las construcciones en general, incluyendo dentro de éstas las construcciones de carreteras, caminos y puentes (infraestructuras).

Se hace necesario aclarar, debido a los argumentos esbozados por la empresa contratista, en los cuales alude a la supuesta extralimitación del referido Acuerdo Municipal No. 15 de 2012, al gravar las obras de infraestructura de calles, exponiendo que tales obras no se encuentran enmarcadas por Ley 106 de 1973, en su artículo 75, numeral 21, de edificaciones y reedificaciones, que el referido gravamen a las obras de construcción de infraestructura de calles, incluidas en el mencionado acuerdo municipal, tiene asidero jurídico en el numeral 48, del artículo 75, del mismo cuerpo legal, el cual establece que son gravables por los municipios cualquier otra actividad lucrativa dentro del municipio.

...

Al respecto, la Ley 37 de 29 de junio de 2009, ‘Que descentraliza la Administración Pública’, en su artículo 111, establece que ‘cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas, éstas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, derechos o las tasas correspondientes’” (Cfr. foja 55 del expediente administrativo sin folear aportado por la demandante).

Para lograr una mejor aproximación al tema que nos ocupa, consideramos pertinente **destacar** lo dispuesto en el Artículo Primero del Acuerdo Municipal 15 del 30 de mayo de 2012; los artículos 36 y 38 (numeral 2) de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificada por la Ley No.45 de 31 de octubre de 2007; y el artículo 204 de la Ley No.45 de 31 de octubre de 2007, modificados los numerales 2 y 5 del artículo 37 y el artículo 25 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, preceptos legales vigentes al momento de los hechos y los cuales respaldan la actuación de la Alcaldía de Chitré para la atribución de la sanción impuesta a la sociedad recurrente, a saber:

**Acuerdo 15 de 30 de mayo de 2012.**

**“Artículo Primero: Reformarse el Acuerdo Municipal No. 21 de 26 de mayo de 2010 en lo que concierne al concepto del impuesto y a los acápites a), b), c), d) y e) del reglón impositivo 1.1.2.8.04 EDIFICACIONES, REDIFICACIONES Y CONSTRUCCIONES EN GENERAL DEL ACTUAL Régimen Impositivo, los que en lo sucesivo quedará así:**

**‘1.1.2.8.04 EDIFICACIONES, REDIFICACIONES Y CONSTRUCCIONES EN GENERAL.**

**Este tributo recaerá sobre las personas naturales o jurídicas que realicen, efectúen y ejecuten, para sí o para terceros, construcciones, comprendiendo estas: construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios, muros, cañerías, alcantarillados, desagües, canalizaciones, carreteras, caminos, veredas, puentes, vados, muelles, aeropuertos, hidroeléctricas, oleoductos, refinerías, acueductos, sistemas de regadíos u otras obras de naturaleza semejante dentro del distrito.**

**...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial 27056-A de 14 de junio de 2012).**

**Ley 6 de 1 de febrero de 2006.**

**“Artículo 36. Toda persona natural o jurídica que realice obras de parcelación, urbanización y edificación en contravención a la ley, a los decretos, a los reglamentos, a los acuerdos o a las disposiciones contenidas en los planes, será sancionada por las autoridades urbanísticas, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que resulten de la acción, en término de la legislación**

aplicable.” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 15 de la Gaceta Oficial 25,478 de 3 de febrero de 2006).

“Artículo 38. Las infracciones señaladas en la presente Ley facultan a las autoridades urbanísticas a aplicar las siguientes sanciones:

1 ...

2. Multa que oscila entre cincuenta balboas (B/.50.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00), de acuerdo con la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación de la presente Ley.

... (Lo resaltado corresponde a este Despacho) (Cfr. página 16 de la Gaceta Oficial 25,478 de 3 de febrero de 2006).

Ley 45 de 31 de octubre de 2007.

“Artículo 204. Modificación. Los numerales 2 y 5 del artículo 37 de la Ley 6 de 2006 quedan así:

Artículo 37. Constituyen infracciones, en materia urbanística, los siguientes hechos:

...

5. Realizar trabajos de parcelación, urbanización y edificación, así como la ocupación de obras, no autorizados por las autoridades urbanísticas.

...” (Lo enfatizado es de esta Procuraduría) (Cfr. página 45 de la Gaceta Oficial 25, 914 de 7 de noviembre de 2007).

Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007.

“Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”

“Artículo 25: Las infracciones señaladas en la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, facultan a las Autoridades Urbanísticas a aplicar las siguientes sanciones.

...

La Autoridad Urbanística en caso de infracciones establecerá sanciones de conformidad a la responsabilidad que a cada uno corresponda. Dichas multas serán proporcionales al valor y avance de la obra y serán aplicables según criterio de la autoridad Urbanística respectiva atendiendo la gravedad de la falta.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. página 21 de La Gaceta Oficial 25,794 de 18 de mayo de 2007).

Al confrontar las normas citadas con las evidencias que reposan en autos, este Despacho enfatiza que la entidad municipal demandada se ciñó a lo consagrado en la ley, puesto que únicamente se dispuso a dar cumplimiento a lo normado en el artículo 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 25 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007.

De lo antes expuesto, resulta importante **resaltar** que al revisar con detenimiento el acto demandado observamos que el mismo no se trata de gravar con impuesto municipal al **Consortio Asociación Accidental C&C Playa El Agallito**, por la ejecución del proyecto antes señalado, sino de una sanción impuesta por el Alcalde del distrito de Chitré, en razón que la empresa ha incumplido la regulación y normativas relativas a la ausencia del permiso de construcción.

Consideramos importante **destacar** que no deben confundirse ambas figuras, **la del gravamen impositivo municipal y la de la sanción por haber ejecutado una obra sin los debidos permisos y autorizaciones**, en este caso, a nivel municipal, pues dicha entidad edilicia está facultada para fijar y cobrar el permiso de construcción de conformidad con el numeral 4 del artículo 76 de la Ley 106 de 1973, cuyo texto es el siguiente:

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

...

**4. Licencias para construcción de obras;**

...”.

En concordancia con lo anterior, nos permitimos transcribir un extracto de lo señalado por el Alcalde del distrito de Chitré:

“ ...

Al respecto, se hace necesario mencionar, dada la conveniente confusión por parte de la empresa contratista, que la Corte Suprema de Justicia mediante sentencias del seis (6) de agosto de 2014 y treinta (30) de diciembre 2011, emitidas por la Sala Tercera, advirtió que se debe tramitar el permiso de construcción para todo tipo

de proyecto sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional, igual postura ha vertido la Procuraduría General (sic) de la Administración, pues el permiso e impuesto son cuestiones separadas.” (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

En este contexto, resulta sustancial traer a colación los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 30 de junio de 2009, los cuales obligan a las empresas privadas que ejecuten obras financiadas por el Estado a pagar a los Municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes.

**“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 objetos del gravamen municipal, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente.**

**Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla.”**

**“Artículo 111. Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutada por las empresas privadas, éstas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes.”**  
(Lo resaltado es nuestro).

Al confrontar las normas transcritas con el acto administrativo impugnado, **destacamos** que la suma de dinero exigida por la Alcaldía del distrito Municipal de Chitré 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 Acuerdo 15 de 30 de mayo de 2012, referente al régimen impositivo municipal.

Visto lo anterior, este Despacho, estima de importancia **reiterar** que el **Consorcio Asociación Accidental C&C Playa El Agallito**, estaba en la obligación de obtener los Permisos de Construcción correspondientes para realizar los trabajos relativos al “Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la vía Chitré-Playa El Gallito”, porque éste constituye un requisito que deben cumplir todas las personas naturales o jurídicas que

efectúen construcciones, obtener y someterse a la legislación nacional y municipal que rigen la materia, toda vez que la cláusula vigésima segunda del Contrato AL-1-20-17 suscrito entre el Estado panameño, a través del Ministro de Obras Públicas y la contratista **Consorcio Asociación Accidental C&C Playa El Agallito** el 3 de abril de 2017, y refrendado por la Contraloría General de la República el 26 de abril de 2017, establece claramente:

“ ...

**VIGÉSIMA SEGUNDA: CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES.**

**EL CONTRATISTA** se obliga a cumplir fielmente con todas las leyes, decretos, ordenanzas provinciales, acuerdos municipales, disposiciones legales vigentes (“Leyes”) y asumir los gastos que éstas establezcan, sin ningún costo adicional para **EL ESTADO**.

...” (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

Tal como viene dicho en los párrafos que anteceden, **resaltamos** que el argumento esgrimido en contra de la Resolución 45 de 26 de noviembre de 2018, confirmada por la Resolución 6 de 3 de abril de 2019, ambas emitidas por el **Alcalde Municipal del distrito de Chitré**, consistente en que so pretexto que se trata de una obra de interés nacional y que trasciende el ámbito distrital, las empresas contratistas están exentas de realizar dicho pago, por lo que la autoridad municipal no puede justificar su actuación; sin embargo, pues, como hemos indicado la resolución acusada obedece al pago de una sanción (multa) por la ejecución de una obra sin contar con el permiso de construcción y no el resultado de exigirle el pago de un impuesto.

Debemos **reiterar** que el régimen municipal ha ido evolucionando y existen nuevos preceptos en materia del permiso de construcción donde es viable que todo Municipio pueda, acorde con el mandato constitucional, ejercer su jurisdicción y con ello aplicar su normativa especial aún 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 van 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 del permiso de construcción, puesto que a ello se obligó la misma al suscribir el Contrato respectivo con el Ministro de Obras Públicas, quien para ese acto, representa a la Nación.

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas N°393 de treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora, entre otros, los siguientes documentos públicos: el certificado de Persona Jurídica del Registro Público de Panamá No.1782128 de 22 de mayo de 2019, donde consta la existencia, vigencia, representación legal, de la sociedad Constructora de Infraestructura Internacional, S.A (CIISA); y la Escritura Pública No.4438 de 16 de marzo de 2017, expedida por la Notaria Cuarta del Circuito de Panamá (Cfr. foja 489 del expediente judicial).

Igualmente se admitió como prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, el expediente administrativo que guarda relación con la Resolución No.45 de 26 de noviembre de 2018, emitida por el alcalde del Distrito de Chitré, Provincia de Herrera (Cfr. foja 491 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, el **Municipio de Chitré (Provincia de Herrera)**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Consorcio Asociación Accidental C&C Playa El Agallito (Conformado por las sociedades Constructora Urbana, S.A. y Constructora de Infraestructura Internacional, S.A. (CIISA))**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala

Tercera a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

...  
**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, 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, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe al accionante, pues es a él a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad**, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues **la evidencia que reposa dentro del expediente**

**judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No.45 de 26 de noviembre de 2018**, emitido por el **Municipio de Chitré (Provincia de Herrera)**, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**