



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 11 de abril de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Interpuesto por la firma De Obaldía y García de Paredes en representación de **Celmec, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°730-STL de 11 de septiembre de 2000, dictada por el **Municipio de Panamá**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda

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

De conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 2, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, procedemos a dar contestación a la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, de la siguiente manera:

I. Las peticiones de la parte demandante, son las siguientes:

La procuradora judicial de la empresa demandante solicita a ese Alto Tribunal de Justicia que declare nula, por ilegal, la Resolución N°730-STL de 11 de septiembre de 2000, expedida por el Municipio de Panamá, la cual sanciona a su representada con una multa por la suma de B/.8,000.00, por infringir el Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996. (Cfr. fs. 1 y 2).

Asimismo, ha pedido que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°730-R-STL de 23 de enero de 2001, que mantiene

en todas sus partes la Resolución N°730-STL de 11 de septiembre de 2000, expedida por el Alcalde del Distrito de Panamá. (Cfr. fa. 3 a 7)

También ha solicitado que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°C.Co.014-01 calendada 9 de mayo de 2001, dictada por la Gobernación de la Provincia de Panamá, que modifica la Resolución N°730-STL de 11 de septiembre de 2000, en el sentido que se rebaja la multa impuesta por el Alcalde del Distrito de Panamá, a la suma total de B/.4,000.00, por infringir lo dispuesto en el Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996. (Cfr. fs. 8 a 10)

Este Despacho solicita a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala Tercera, denieguen todas las peticiones impetradas por la apoderada judicial de la empresa recurrente; toda vez que, no le asiste la razón en las mismas, tal como lo demostraremos en el transcurso de este escrito.

II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos así:

Primero: Aceptamos que la actora es una sociedad anónima debidamente constituida, inscrita a ficha 10813, rollo 439, imagen 575 de la Sección de Micropelículas (Mercantil), del Registro Público; pues, así lo hemos podido constatar del contenido de la foja 31.

El resto, no nos consta; por tanto, lo negamos.

Segundo: Este hecho es cierto; pues, así lo hemos podido verificar del contenido de las fojas 15 a 30; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Ésta, constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como eso.

Cuarto: Este hecho es cierto; pues, así se colige de fojas 1 y 2; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Este hecho es igualmente cierto; por tanto, lo aceptamos. (Cfr. fs. 3 a 10).

Sexto: Éste, tal como ha sido redactado constituye una alegación de la parte recurrente; por tanto, se rechaza.

Séptimo: Éste, lo contestamos igual que el punto sexto.

Los hechos octavo, noveno, décimo y undécimo son meras alegaciones de la parte actora; por tanto, se rechazan.

III. En torno a las disposiciones legales que se aducen como infringidas y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:

A. La apoderada judicial de la actora estima como infringido el artículo 84 del Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996, que expresa lo siguiente:

"Artículo 84: En caso de que el constructor o propietario comiencen a construir sin el previo permiso escrito, el Director de Obras y Construcciones Municipales lo notificará al Alcalde, y procederá la suspensión de la obra, de ser necesario. Así mismo, le será impuesta una multa a favor del Tesorero Municipal que no será menor de cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00), según la responsabilidad que a cada uno corresponda y proporcional a la gravedad de la falta.

La obra suspendida no podrá reanudarse hasta que la multa sea pagada y la rectificación ejecutada".

Concepto de la violación:

"EL MUNICIPIO DE PANAMÁ procede a sancionar a **CELMEC, S.A.** basándose en el avance de la construcción de la Subestación Panamá II en clara violación de lo establecido en el artículo citado, el cual refiere que las sanciones se tasaran de acuerdo a la responsabilidad que a cada uno le corresponda y proporcional a la falta.

Viola entonces claramente este precepto la Resolución N°730-STL de 11 de septiembre de 2000 toda vez que procede a sancionar a **CELMEC, S.A.** no en razón de su responsabilidad sino de conformidad con el valor del avance de la obra.

La empresa **CELMEC, S.A.** no ha cometido falta que pueda ser tildada de grave, es más, esta empresa no ha sido sancionada anteriormente por el **MUNICIPIO DE PANAMA**, por lo que no se configura la reincidencia.

CELMEC, S.A. en todo momento actuó de buena fé, no siendo su intención causar lesión alguna la (sic) patrimonio Municipal toda vez que por la única exclusiva razón por la cual no se procedió con el trámite de obtención del permiso de construcción es debido a que dicha sociedad por razón del carácter de la obra se encuentra exonerada del pago del referido impuesto de construcción". (Cfr. fs. 41 y 42). (las negritas son de la demandante).

IV. El Informe de Conducta.

El Señor Magistrado Sustanciador surtió traslado de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma De Obaldía & García de Paredes en representación de CELMEC, S.A. al Alcalde del Distrito de Panamá, mediante el Oficio N°1012 de 31 de julio de 2001, a fin que rindiera su Informe de Conducta.

En tiempo oportuno el señor Alcalde del Distrito de Panamá, dio formal contestación a la petición incoada por la Sala Tercera a través del Oficio N°711-D.A. de 7 de agosto de

2001, el cual en su parte medular explica lo que a seguidas se copia:

“Luego de haber realizado un recuento del trámite legal que se diera al proceso in comento, quisiera indicarle que ante el Pleno del Consejo Municipal fue solicitada la exoneración de los impuestos Municipales, con posterioridad a la colocación de la multa; quien a su vez lo remite a la Comisión de Hacienda del Consejo y ésta determina negar dicha exoneración de impuesto.

En el caso específico de la obra realizada por la Constructora CELMEC, S.A. al analizar el Informe Técnico, es claro que se trata de mejoras a la propiedad consistente en: ‘Construcción de cerca de concreto armado 1,040.00 metros x 2.44 metros/ lineales de cerca de ciclón; edificio control de 13.05m x 20.00 metros (90%) baño, oficina, área de trabajo, paredes de bloques, cerca (sic) de acero, carriolas, cubierta de zinc galvanizado, salidas eléctricas 69, estructuras para Sub-Estación Eléctrica de 115KV, 2 transformadores de 230KV, Movimiento de tierra (relleno) 100% de 55.00 metros (información de campo)’.

Por lo anterior consideramos que el trámite de los planos y el correspondiente permiso de construcción es de obligatorio cumplimiento, tal como lo indica el Artículo 1ro. del Acuerdo Municipal N°116 del 9 de julio de 1996 y que el incumplimiento da lugar al establecimiento de una sanción pecuniaria conforme lo establece el Artículo 84 de la enunciada excerta legal”. (Cfr. fs. 55 y 56)

V. Criterio de la Procuraduría de la Administración

No compartimos la tesis esgrimida por la apoderada judicial de la sociedad demandante, puesto que de la lectura de las piezas procesales anexadas al caso bajo análisis se observa que la misma no presentó ante las autoridades

correspondientes su Permiso de Construcción cuando dio inicio a la ejecución del Contrato N°ETESA-33-98 "Para el Suministro, Montaje, Pruebas y Puesta en Servicio de Autotransformadores, Equipos Electromecánicos y Estructuras para la Subestación Panamá 2", suscrita entre la empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. y la recurrente.

En efecto, cuando revisamos el aludido Contrato N°ETESA-33-98 detectamos que la empresa Consorcio ABB-CELMEC, S.A. resultó favorecida del Acto Público N°019-96, celebrado con la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., para el "Suministro, Montaje, Pruebas y Puesta en Servicio de Transformadores, Equipos Electromecánicos y Estructuras para la Subestación Panamá 2", la cual fue adjudicada mediante Resolución N°28-98 de 9 de junio de 1998.

Entre sus obligaciones dimanadas del Contrato, se encontraban la de suministrar todos los materiales, el equipo y herramientas de construcción y suplir y ejecutar la mano de obra y, en general, lo que fuera necesario para completar la obra objeto del Contrato N°ETESA-33-98.

Lo expuesto nos lleva a aseverar que, el apoderado judicial de la empresa demandante se ha equivocado en sus apreciaciones, al estimar que la obra objeto del Contrato N°ETESA-33-98 se encuentra exenta de obtener el Permiso de Construcción, simplemente porque la obra tiene trascendencia nacional.

Nuestro criterio tiene su base jurídica en el hecho que, la empresa CELMEC, S.A. se encontraba obligada a tramitar su

permiso de construcción ante el Municipio de Panamá, a fin que ésta diera su aprobación o autorización para que el Constructor iniciara la obra objeto del Contrato; conforme lo exige el artículo 76, numeral 4, de la Ley N°106 de 1973, cuyo tenor literal es el siguiente:

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

4. Licencias para construcciones de obras."

Como podemos apreciar, la norma ut supra faculta al Municipio de Panamá a cobrarle a la empresa CELMEC, S.A. el derecho a iniciar la construcción de la obra; máxime si la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. en su contrato N°ETESA-33-98 no asumió dicha responsabilidad.

Sobre el tema del Permiso de Construcción, la Honorable Sala Tercera se pronunció en Sentencia fechada 30 de septiembre de 1998, de la siguiente manera:

"La Sala observa que el demandante confunde el pago del derecho del permiso de construcción con el pago del impuesto municipal por la construcción como una actividad comercial lucrativa, y también confunde el concepto de impuesto de edificación y reedificación.

El permiso de construcción, tal como lo indica su nombre, es la autorización, permiso o licencia que la Alcaldía otorga para que el propietario de un predio y un constructor inicien y ejecuten una construcción. El artículo 76 de la Ley de los municipios los faculta para cobrar un derecho o una suma de dinero determinada para la expedición de ese permiso.

Por otra parte, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973, indica que la actividad de edificar y reedificar es gravable por

los Municipios. Este impuesto recae sobre la construcción y se calcula en base al valor de la obra construida. Para ello es necesario que un técnico conocedor de la materia avalúe la obra e informe a las autoridades correspondientes para que sean éstas quienes determinen el impuesto a pagar en este concepto.

Este impuesto sobre la edificación o reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que deben pagar las empresas que se dedican al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realizan estas empresas". (la subraya es nuestra).

Como podemos observar, el Municipio de Panamá no está cobrando a la empresa CELMEC, S.A. el pago del Impuesto de Edificación y Reedificación regulado en el artículo 75, numeral 21, de la Ley N°106 de 1973, tal como lo quiere hacer ver la apoderada judicial de la parte actora, pues, en efecto estamos frente a un proyecto de trascendencia nacional; sin embargo, consideramos que esto no es óbice para que la demandante tramitara su permiso de construcción, a fin que el Municipio de Panamá diera su aval para que se iniciaran los trabajos de construcción, conforme lo exige el artículo 1, del Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996, que a la letra expresa:

"Artículo 1: Para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá, por realizarse a través del sector privado o/ público, se requiere obtener permiso escrito otorgado por la Alcaldía a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, quien lo expedirá con base a las disposiciones señaladas por los Artículos 1313, 1316, 1320, 1324 del Código Administrativo, las que dispone el

presente Acuerdo y otras disposiciones legales vigentes sobre la materia”.

Por lo tanto, somos del criterio que, la Resolución N°730-STL de 11 de septiembre de 2000, no ha infringido lo dispuesto en el artículo 84, del Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996.

B. La parte demandante ha señalado como infringido el artículo 242 de nuestra Carta Política Nacional; sin embargo, es necesario destacar que a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no le corresponde conocer sobre la infracción de esta norma constitucional, en virtud de lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 97 del Código Judicial, que a la letra expresan:

“Artículo 97. (98): A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;
2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;...”

Cabe recordar que, la competencia privativa para conocer y decidir las violaciones a las normas constitucionales, la tiene el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al tenor del artículo 86, literal a, del Código Judicial.

En este evento, consideramos que vuestro Alto Tribunal de Justicia debe inhibirse de analizar la supuesta violación del artículo 242 de la Constitución Política Nacional, ya que la misma resulta incongruente en un negocio Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, el cual tiene por objeto examinar la legalidad o ilegalidad del acto acusado y no la constitucionalidad del mismo.

En diversas ocasiones la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado sobre el tema, en Sentencias fechadas 3 de junio de 1998 y 9 de diciembre de 1999.

Por lo anterior, estimamos que, a la Sala Tercera le está vedado entrar a conocer sobre la supuesta violación del artículo 242 de nuestra Carta Política Nacional, alegada por la parte demandante.

En virtud de las consideraciones expuestas, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que integran esa Alta Corporación de Justicia, para que denieguen las peticiones incoadas por la firma forense De Obaldía & García de Paredes, en representación de Celmec, S.A.

VI. Pruebas: Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo, que reposa en los archivos de la Alcaldía del Distrito de Panamá.

VII. Derecho: Negamos el invocado, por la parte demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/11/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General