



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1444

Panamá, 05 de diciembre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Jaime Castillo Herrera, actuando en nombre y representación de **Constructora Urbana, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 002-17 de 10 de agosto de 2017, modificada por la Resolución 01-2017-R-Rec- de 22 de septiembre de 2017, emitida por la Alcaldía del distrito de Pinogana.**

**Contestación de la demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,  
Pleno.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 32-44 del expediente judicial).

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

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

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

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

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 25 a 31 del expediente judicial).

**Séptimo:** No es cierto como vienes expuesto; por tanto, se niega.

**Octavo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La actora manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 75 (numeral 21) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, el cual señala que son gravables por los Municipios, los negocios, actividades o explotaciones, entre éstas, las edificaciones y reedificaciones (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que Descentraliza la Administración Pública; y los cuales en su orden establecen que las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades y en los casos en que los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla; y que cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por una empresa privada, éstas deberán pagar obligatoriamente a los Municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial); y

**C.** El artículo 44 del Acuerdo Municipal 6 de 19 de noviembre de 2003, el cual indica que el objeto del tributo en las edificaciones y reedificaciones, recaerá sobre las personas naturales o jurídicas que realicen construcciones de edificios, autopistas, carreteras, caminos, puentes, aeropuertos, muelles o reconstruir, reparar, adicionar o alterar las anteriores actividades u otras obras de naturaleza semejante dentro del distrito de Pinogana (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

## **III. Acto acusado de ilegal.**

El acto jurídico cuya legalidad se cuestiona a través de la acción de plena jurisdicción, lo es la Resolución 02-2017 de 10 de agosto de 2017, reformada por la Resolución 01-2017-R-Rec. de 22 de septiembre de 2017, ambas emitidas por

la Alcaldesa Municipal del Distrito de Pinogana. El primero de los actos mencionados en su parte resolutive señala lo siguiente:

“ ...

RESUELVE:

**PRIMERO: SANCIONAR A LA EMPRESA CONSTRUCTORA URBANA, S.A. (CUSA), y su representante legal ROGELIO E. ALEMÁN, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. 8-226-1782, contratista del PROYECTO DISEÑO Y REHABILITACIÓN C.P.A. – AGUA FRÍA – SANTA FE – YAVIZA, TRAMO: METETÍ - CANGLÓN, EN LA PROVINCIA DE DARIÉN, al pago de la multa de quinientos setenta y nueve mil setecientos cuarenta y dos balboas con cinco centésimos (B/579,742.05) por estar en ejecución de la obra sin contar con el correspondiente permiso de construcción, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la resolución.**

**SEGUNDO: SE ORDENA LA SUSPENSIÓN** de los trabajos que adelanta la empresa, hasta tanto no cumplan con la sanción impuesta por la presente Municipalidad.

**TERCERO:** Se faculta al Corregidor de Metetí para que en conjunto con el personal de SENAFRONT ejecuten la paralización de los trabajos de la empresa, una vez notificados y persista su falta de cumplimiento a la presente resolución.

...” (Lo resaltado es del acto demandado) (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Vale la pena indicar, que a través de la Resolución 01-2017-R.Rec de 22 de diciembre de 2017, se modificó el acto original solamente en su primer punto quedando así:

**“PRIMERO: SE ACLARA Y MODIFICA ÚNICAMENTE LA DENOMINACIÓN DE LA EMPRESA SANCIONADA CON LA RESOLUCIÓN 002-2017 DE 10 DE AGOSTO DE 2017, SIENDO ÉSTA LA ASOCIACIÓN ACCIDENTAL DE CAMINOS DE DARIÉN, CONFORMADA POR LA CONSTRUCTORA URBANA S.A., sociedad debidamente inscrita en el Registro Público (Mercantil) Folio 20812 (S), Y TORONTO GLOBAL HOLDING CORP., sociedad debidamente inscrita en el Registro público (Mercantil) Folio 240746(S), cuyo representante legal y apoderado legal es el señor ROGELIO ALEMÁN ROSAS, ...”**  
(Cfr. fojas 29 y 30 del expediente judicial).

**IV. Cuestión Previa.**

Antes de entrar al análisis de la presente demanda, es preciso manifestar que la Resolución 003-2017 de 10 de agosto de 2017, reformada por la

Resolución 02-2017-R-Rec. de 22 de septiembre de 2017, **es objeto de análisis en la Sala Tercera en el expediente 860-17**, bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise. Esas mismas resoluciones, fueron demandadas de inconstitucionalidad, tal como consta **en el expediente 1234-17-I, de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno**, cuyo Sustanciador es el Magistrado Olmedo Arrocha Osorio, las cuales guardan estrecha relación con el objeto de este proceso.

**V. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Según puede advertirse de las constancias que componen el expediente judicial, la actora dirige su demanda en contra de la Resolución 002-2017 de 10 de agosto de 2017, dictada por la Alcaldía de Pinogana, Darién, a través de la cual decidió *"sancionar a la empresa Constructora Urbana, S.A. (CUSA), al pago de la multa de quinientos setenta y nueve mil setecientos cuarenta y dos balboas con cinco centésimos (B/.579,742.05) **por estar en ejecución de la obra sin contar con el correspondiente permiso de construcción** y a la vez se ordenó la suspensión de los trabajos que adelantaba la empresa, hasta tanto no se cumpliera con la sanción impuesta por la presente Municipalidad"* (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad, el apoderado especial de la sociedad demandante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido por medio de la Resolución 01-2017-R-Rec. de 22 de septiembre de 2017, que aclaró y modificó únicamente la denominación de la empresa sancionada con la Resolución 002-2017 de 10 de agosto de 2017, siendo ésta la Asociación Accidental de Caminos de Darién, conformada por **Constructora Urbana, S.A., (CUSA) y Toronto Global Holding Corp.**, y mantuvo en todas sus partes el resto del acto administrativo principal. Este acto le fue notificado a la accionante el día 4

de octubre de 2017, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 25-31 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la sociedad **Constructora Urbana, S.A., (CUSA)**, ha acudido a la Sala Tercera el 29 de noviembre 2017, para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 002-17 de 10 de agosto de 2017, modificada por la Resolución 01-2017-R-Rec- de 22 de septiembre de 2017, emitida por la Alcaldía del distrito de Pinogana; y, como consecuencia de tal declaratoria, se declare que la obra de Diseño y Rehabilitación C.P.A. – Agua Fría – Santa Fe – Yaviza, Tramo: Metetí - Canglón, provincia de Darién, es de infraestructura de carácter e incidencia extradistrital, la cual no causa impuesto municipales de edificación y reedificación, y para el evento que se haya pagado la sanción impuesta, se ordene a la entidad demandada el reembolso del pago realizado; y se declare que el Municipio de Pinogana está obligado a otorgar el permiso de construcción de la obra ya citada (Cfr. fojas 3 a 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la demandante manifiesta que la resolución objeto del proceso, emitida por la Alcaldesa del distrito de Pinogana, al ordenar el pago de impuestos municipales de edificación y reedificaciones para obtener el permiso de construcción (impuesto de construcción) respecto de una obra de carácter e incidencia nacional, como lo es el diseño y rehabilitación C.P.A. – Agua Fría – Santa Fe – Yaviza, Tramo: Metetí - Canglón, en la provincia de Darién, es una obra de carácter nacional (extradistrital), por lo que considera, es ilegal toda vez que es parte de la Carretera Panamericana (Interamericana), la cual cubre territorios desde la provincia de Darién hasta la provincia de Chiriquí, agregando, además, que la misma beneficia a transeúntes de diferentes distritos y de todo el territorio nacional, lo que trasciende la esfera municipal, para adentrarse en la esfera de las obras de

carácter nacional que lleva a cabo el Estado (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial).

Visto lo anterior, **nos oponernos a los cargos aducidos por el apoderado judicial de la actora** en atención a las siguientes consideraciones.

En primer término, debemos destacar que en la Resolución 002-2017 de 10 de agosto de 2017, reformada por la Resolución 01-2017-R-Rec. de 22 de septiembre de 2017, ambas emitidas por la Alcaldesa Municipal del distrito de Pinogana, se dispuso sancionar a la empresa **CONSTRUCTORA URBANA, S.A. (CUSA)**, contratista del Proyecto Diseño y Rehabilitación C.P.A. – Agua Fría – Santa Fe – Yaviza, Tramo: Metetí-Canglón, en la provincia de Darién, al pago de la multa de quinientos setenta y nueve mil setecientos cuarenta y dos balboas con cinco centésimos (B/.579,742.05) **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 la Alcaldesa del distrito de Pinogana; facultando al Corregidor de Metetí para que, en conjunto con el personal del Servicio Nacional de Fronteras (Senafront), ejecuten la paralización de los trabajos de la empresa, una vez notificados y persista su falta de cumplimiento a lo dispuesto en la respectiva resolución (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Entre los argumentos esbozados en la resolución antes indicada, la Alcaldesa del distrito de Pinogana señaló lo siguiente:

**“Esta consideración se toma a raíz de la ausencia del permiso de construcción** necesario para que la empresa contratista iniciara sus labores contratadas, **no obstante se ha pretendido obviar cumplir con este permiso**, so pretexto que se trata de una obra de interés nacional y que trasciende el distrito, por lo que están exentos de realizar dicho tributo.

Sobre el particular tenemos que indicar, que este Municipio comprende el desarrollo de la Provincia, en tanto, quien contrata con el Estado debe ser informado que donde quiera que vaya a ejecutar una obra de edificación, reedificación y construcción, la

empresa contratista **antes de iniciar su obra debe apersonarse al Municipio respectivo y cumplir con la obtención del permiso de construcción**, dándose el mismo cuando el contratista cumpla con la presentación de todos los documentos para su aprobación y el correspondiente pago de impuesto. **Toda obra iniciada sin este requisito, está operando y realizado una actividad al margen de la Ley**. Cabe indicar, que podrá haber otros municipios y entidades que no requieran este trámite impositivo, sin embargo esta comuna rural ausente de mayores recursos, es de notorio conocimiento que requiere mantener su labor a través de la correcta y legal implementación de los impuestos. Así las cosas, este Municipio a través de sus acuerdos tiene establecido un régimen impositivo.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

Es necesario señalar que la obra identificada como Proyecto de Diseño y Rehabilitación C.P.A. – Agua Fría – Santa Fe – Yaviza, Tramo: Metetí - Canglón, fue adjudicada por el Ministerio de Obras Públicas a la empresa **Constructora Urbana, S.A. (CUSA)**, dentro del acto público consistente en la Licitación por Mejor Valor con Evaluación Separada 2015-0-09-0-05-LV-003627, para lo cual se suscribió el Contrato AL-1-31-15 entre la Asociación Accidental Caminos de Darién, conformada por las empresas **Constructora Urbana, S.A. (CUSA)** y Toronto Global Holdings Corp. (Cfr. fojas 32-42 del expediente judicial).

En tal sentido, se observa que el Municipio de Pinogana sancionó a la empresa demandante, **por no contar con el debido permiso de construcción** a efectos de realizar el proyecto de diseño y rehabilitación de la carretera, **que incluye las poblaciones darienitas de Agua Fría, Santa Fe y Yaviza, en el tramo que va de Metetí - Canglón**.

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 Pinogana, Darién 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 3 del Acuerdo 6 de 19 de noviembre de 2003, 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.**”

En la Sentencia de 11 de diciembre de 2008, la Sala Tercera explicó:

“...esta Corporación de Justicia debe indicar que la Ley N° 106 de 1973, que establece el Régimen Municipal, señala que el Municipio es la organización de la comunidad radicada en un Distrito, y son los Concejos Municipales (integrados por todos los Representantes de Corregimiento) los que regularán la vida jurídica por medio de Acuerdos, los cuales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.”

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 **Constructora Urbana, S.A. (CUSA)** por la ejecución del proyecto antes señalado; sino que **se trata de una sanción impuesta por la Alcaldesa del distrito de Pinogana**, por razón que **la empresa ha incumplido con la obtención del permiso de construcción**, antes de la ejecución de los trabajos alusivos al “PROYECTO DISEÑO Y REHABILITACIÓN C.P.A. – AGUA FRÍA – SANTA FE – YAVIZA, TRAMO: METETÍ - CANGLÓN, EN LA PROVINCIA DE DARIÉN”; 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 el artículo 44 del Acuerdo Municipal número 6 de 19 de noviembre de 2003, emitido por el Concejo Municipal de Pinogana, sobre el impuesto de edificaciones y reedificaciones, invocados en la demanda. 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.**

En concordancia con lo anterior, nos permitimos transcribir un extracto de lo señalado por la Alcaldesa del distrito de Pinogana, Darién:

“... ”

**No hay empresa, ni persona natural que pueda ejecutar una obra (como se está realizando), sin que para ese fin haya obtenido el respectivo permiso de construcción, ... que el impuesto a cobrar resulta de ser una obra realizada directamente en el Distrito de Pinogana, los contratos así lo han especificado y estipulado. En tal sentido, el distrito de Pinogana cuenta con su normativa vigente para aplicar la sanción in comento y la misma descansa en el Acuerdo 06 de 19 de noviembre de 2003,... y el Acuerdo Municipal 06 de 30 de septiembre de 2015,...”** (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho, estima de importancia reiterar que la empresa **Constructora Urbana, S.A. (CUSA)** está en la obligación de obtener los Permisos de Construcción correspondientes para realizar los trabajos relativos al Diseño y Rehabilitación C.P.A. – Agua Fría – Santa Fe – Yaviza, Tramo: Metetí - Canglón, en la provincia de Darién, 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, toda vez que la cláusula vigésima cuarta del Contrato AL-1-31-15 suscrito entre el Estado panameño, a través del Ministro de Obras Públicas, y la contratista Asociación Accidental Caminos de Darién, el 4 de agosto de 2015, y refrendado

por la Contraloría General de la República el 14 de agosto de 2015, que establece claramente:

“...

**VIGÉSIMA CUARTA: 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**.

...” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

De igual forma, se observa que dentro del pliego de cargos que la sociedad demandante aportó, se puede apreciar en el punto 48.2 relativo al cronograma base provisional, que el contratista debía someter al Ministerio de Obras Públicas, un Cronograma Base Provisional, en el cual “...*éste deberá mostrar todas las solicitudes de aprobación requeridas durante el inicio del Proyecto y **deberá suministrar todos los permisos y otras actividades necesarias para comenzar el trabajo...***” (Cfr. reverso de la foja 8 del expediente judicial).

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 002-2017 de 10 de agosto de 2017, reformada por la Resolución 01-2017-R-Rec. de 22 de septiembre de 2017, ambas emitidas por la Alcaldesa Municipal del Distrito de Pinogana**, 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.

Consideramos oportuno señalar que en la Sentencia de 8 de mayo de 2017, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la misma señaló lo siguiente:

“... No obstante, en el presente caso, lo censurado o lo demandado y en consecuencia lo que la Sala ha de dirimir es referente a una resolución que suspende todos los trabajos o actividad que se encuentren realizando la ..., en el Corregimiento de Cristóbal, a causa que la empresa **no solicitó al Municipio de Colón el permiso de construcción** y no por la omisión del pago de impuestos y tributos ..., pero no así de cumplir con el requisito del permiso de construcción, que es lo que se disputó en este proceso.

**Es de señalar que 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 o 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. **Fallo de 30 de septiembre de 1998.**

**De lo expuesto, coincide la Sala con el criterio expuesto por la Procuraduría de la Administración al señalar que las normas de la Ley Orgánica del Canal de Panamá referidas por la actora, no son aplicables al caso, y es que pareciera que la demandante confunde el pago del derecho de permiso de construcción con el pago del impuesto municipal. Al respecto en Fallo de 30 de septiembre de 1998, la Sala esboza un caso**

**análogo al que hoy examinamos, respecto a la diferencia existente entre el pago del derecho de permiso de construcción con el pago del impuesto municipal y el concepto del impuesto de edificación y reedificación. Veamos:**

'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.

Por lo expuesto la Sala concluye que el numeral 3 del artículo tercero del Acuerdo Municipal N° 11 de 1996, no es violatorio de los artículos 75 (numeral 21), 76 (numeral 4), y 87 de la Ley 106 de 1973. Para que el Tesorero Municipal pueda cobrar el impuesto correspondiente por la edificación y reedificación, debe primero determinar la base imponible, para ello necesita conocer el valor de la obra, sólo un funcionario con los conocimientos técnicos puede hacer este avalúo y rendir un informe a la Tesorería para que el Tesorero Municipal fije el impuesto. La determinación del impuesto de edificación y reedificación es distinto al cobro del derecho por la expedición del permiso de construcción, pero se condiciona la emisión de éste último al pago del primero.'

En otra Sentencia, muy oportuna la Sala manifestó que todo aquel que pretenda iniciar un proyecto de construcción, a obtener previamente el denominado permiso de construcción, siendo este un requisito exigible para todo tipo de proyecto, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional y aunque la solicitante esté exonerada del pago del impuesto de construcción, no significa que deje de cumplir con el requisito de permiso de construcción. Veamos la parte medular de la Sentencia:

'La Sala observa que, en el presente caso, la disconformidad de la demandante estriba básicamente en el hecho que, a su juicio, estaban exentos de tramitar el permiso de construcción, en virtud de que la obra a realizar está exonerada del pago del impuesto de construcción.

En ese orden de ideas, esta Superioridad estima que no le asiste razón a quien demanda, pues la normativa legal vigente obliga a todo aquel que pretenda iniciar un proyecto de construcción, a obtener previamente el denominado permiso de construcción. En efecto, el artículo 1 del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996 dispone que '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.'

La Sala advierte, contrario a lo expuesto por la apoderada judicial de la parte actora, que la norma legal citada en el párrafo precedente exige la tramitación del permiso de construcción para todo tipo de proyecto, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional. En este punto, es necesario aclararle a la demandante que, el hecho que la obra esté exonerada del pago del impuesto de construcción - situación que, en todo caso, no le corresponde deslindar a la Sala en este momento- no significa que asimismo esté exenta de cumplir con el requisito del permiso de construcción, pues son cuestiones distintas y separadas.

En base a lo que se ha expuesto, es claro que CELMEC, S.A. debió tramitar el permiso de construcción respectivo antes de iniciar la ejecución

del proyecto de obra, máxime cuando del contenido de la cláusula primera del contrato respectivo se desprende que era responsabilidad de la demandante ‘... hacer todo lo que sea necesario para completar...’ el proyecto licitado. Por ello, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 84 del Acuerdo Municipal N° 116, estima esta Superioridad, que el Alcalde del Distrito Capital procedió conforme a derecho al sancionar a la empresa CELMEC, S.A.’

...” (Lo resaltado y subrayado es del Fallo original).

En otro contexto, es necesario indicar que en el portal PanamaCompra y en el archivo cargado al sistema, consta el Acta de Recibido Sustancial de Obra 1, en la que el Ministerio de Obras Públicas (entidad dueña de la obra) detalla que tiene un avance físico de cien por ciento (100%), por lo que ha alcanzado el nivel de ejecución de obra y con base en los procesos de verificación efectuados en pleno cumplimiento de las disposiciones del Pliego de Cargos y el resto de los documentos contemplados contractualmente, permite el uso satisfactorio de dicho proyecto a partir del 22 de enero de 2018.

Finalmente, en razón de las anteriores consideraciones y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en el presente caso, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 002-17 de 10 de agosto de 2017, modificada por la Resolución 01-2017-R-Rec- de 22 de septiembre de 2017, emitida por la Alcaldía del distrito de Pinogana**, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

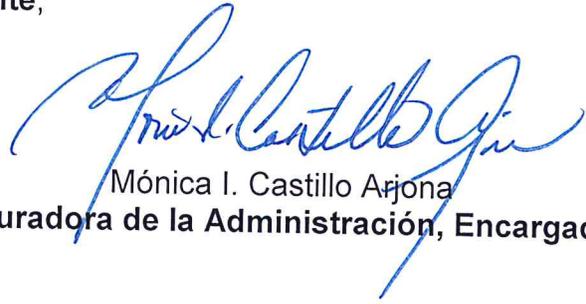
#### **VI. Pruebas:**

Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en el Tribunal.

**VII. Derecho:**

No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Procuradora de la Administración, Encargada**



Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 861-17