

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1462

Panamá, 12 de diciembre de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo.**

El licenciado Daniel Ricardo Cáceres Vargas, en representación de **Nieves Mayorga C., Alcaldesa y representante legal del Municipio de Chame**, solicita que se condene al **Municipio de Capira** a pagarle al **Municipio de Chame**, la suma de **B/.798,203.66**, con relación al impuesto de extracción de arena por incumplimiento de los Acuerdos 23 de 16 de agosto de 1978 y 12 de 8 de septiembre de 1978.

**Concepto**

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

Acudo ante ese Tribunal 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 intervenir en interés de la Ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que al existir intereses contrapuestos entre dos entidades municipales, como se aprecia en el caso en estudio, esta Procuraduría actuará en interés de la Ley.

**I. Antecedentes.**

El 16 de agosto de 1978, los municipios de Chame y Capira suscribieron un acuerdo identificado bajo el número 23, mediante el cual acordaron distribuir en partes iguales el ingreso total proveniente de la extracción de arena en las zonas ubicadas dentro de la bahía de Chame, independientemente del desplazamiento de la extracción de una zona a otra, y que el cobro de este impuesto lo haría el municipio ribereño, el cual depositaría el dinero en una cuenta especial y procedería a la distribución en partes iguales para ambos municipios (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

Posteriormente, ambos municipios suscribieron el acuerdo 12 de 8 de septiembre de 1978, en el cual reprodujeron, casi textualmente, el Acuerdo 23 antes mencionado. Tal como se expresa en la demanda presentada, ambos actos administrativos se estiman incumplidos (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

Al sustentar los hechos en que fundamenta la demanda bajo análisis, la actora señala que el municipio de Capira, en el cual recayó el cobro del impuesto, aún continúa realizando las recaudaciones en concepto de la extracción de arena objeto de los acuerdos ya indicados, sin realizar la distribución del dinero en partes iguales, como se convino en dicho convenios. Señala además, que mediante fallo de 8 de marzo de 2002, esa Sala ordenó a la Contraloría General de la República realizar una auditoría, a fin de determinar la cuantía de los ingresos obtenidos a esa fecha en concepto de impuesto de extracción de arena y dejados de pagar al municipio de Chame por el municipio de Capira; informe que según lo afirma el recurrente, arrojó la suma de setecientos noventa y ocho mil doscientos tres balboas con sesenta y seis centésimos (B/.798.203.66), que abarcan el periodo comprendido de 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007 (Cfr. foja 5 y 6 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, la demandante también manifiesta que el municipio que representa ha realizado las gestiones correspondientes en aras que el municipio recaudador cumpla con su obligación de conformidad con los acuerdos en referencia, sin obtener resultados positivos, por lo que demanda que el municipio de Capira sea condenado a pagar al de Chame la suma de setecientos noventa y ocho mil doscientos tres balboas con sesenta y seis centésimos (B/.798.203.66), que este último ha dejado de percibir en relación al impuesto de extracción de arena recaudado, como producto del incumplimiento de lo dispuesto en los Acuerdos 23 de 16 de agosto de 1978 y 12 de 8 de septiembre del mismo año.

Por su parte, el Municipio de Capira en sus descargos manifiesta que aún están realizando las diligencias pertinentes para obtener la partida y poder hacer frente al pago de

la cuantía ordenada en sentencia de 2 de septiembre de 2008 (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

Por último, indica que la Sala Tercera, en sentencia dictada el 29 de enero de 2010, declaró que el Acuerdo Municipal 23 de 6 de agosto de 1978, suscrito entre los Municipios de Chame y Capira, era nulo, por ilegal, por lo que consideran que la petición es improcedente al tenor del fallo anunciado (Cfr. fojas 71 y 72 del expediente judicial).

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

**A.** El recurrente aduce la infracción de los artículos Primero y Segundo del Acuerdo 23 de 16 de agosto de 1978, 2 de la Resolución 1 de 10 de febrero de 1979, los cuales señalan que a partir del mes de mayo de 1978, los Municipios de Capira y Chame se distribuirán en partes iguales los ingresos provenientes de la actividad de extracción de arena; y que dichos cobros sean realizados por el Municipio ribereño y este a su vez depositará esos fondos en una cuenta especial y procedería a la distribución en partes iguales para cada municipio. Al respecto, debemos precisar que si bien es cierto el acuerdo en referencia fue declarado nulo por la Sentencia de 29 de enero de 2010, en dicha resolución judicial se dejó claro que los derechos surgidos a favor de ambos municipios, anteriores a la ejecutoria de la sentencia, se mantendrían incólumes (Cfr. foja 7 del expediente judicial y Sentencia de 29 de enero de 2010);

**B.** Los artículos Primero y Tercero del Acuerdo 12 de 8 de septiembre de 1978, en los que se indican que, a partir del mes de mayo de 1978, los Municipios de Capira y Chame se distribuirán en partes iguales los ingresos provenientes de la extracción de arena en las zonas especificadas dentro de la Bahía de Chame; y se aprobó que el Municipio de Capira cobrara los impuestos por extracción de arena en los meses de marzo y abril de 1978, en vista que el Municipio de Chame cobró los meses de enero y febrero (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho observa que nos encontramos ante un proceso contencioso administrativo en el que se dirimen cuestiones administrativas suscitadas entre dos o más

municipios, el cual se encuentra previsto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, por lo que procedemos a exponer nuestro criterio en interés de la ley.

No obstante lo anterior, este Despacho estima que los acuerdos municipales cuyo cumplimiento se exige, se encontraban en firme al momento en que se dieron los hechos, por lo que tienen fuerza obligatoria inmediata, ya que los mismos eran aplicados mientras no hubiesen sido suspendidos sus efectos ni hubiesen sido declarados contrarios a la Constitución Política de la República, la Ley o los reglamentos por los tribunales competentes antes de que surgiera la obligación de lo pactado entre las partes, tal como lo dispone el artículo 46 de la ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

De la lectura de los referidos acuerdos, se desprende que los municipios que los suscribieron serían beneficiados con la distribución, en partes iguales, de los ingresos totales provenientes del cobro del impuesto de extracción de arena en la bahía de Chame, para lo cual el Municipio de Capira tendría las responsabilidades de cobrar de este tributo, depositar los dineros en una cuenta especial y la obligación de repartir a cada una de las partes de dichos acuerdos, el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado (Cfr. fojas 11 a 14 del expediente judicial).

Ahora bien, se debe tener claro que en procesos anteriores esa Alta Corporación de Justicia se ha pronunciado en relación a la controversia dada entre estas entidades, y en ese sentido en la Sentencia de 2 de septiembre de 2008, manifestó lo siguiente:

“Este Tribunal aprecia del análisis de las constancias procesales aportadas, que de los Acuerdos No. 23 de 16 de agosto de 1978 y No.12 de 8 de septiembre de 1978, deriva la obligación por parte del MUNICIPIO DE CAPIRA la distribución del 50% de las sumas recibidas, en concepto del Impuesto de Extracción de Arena, a favor del MUNICIPIO DE CHAME.

El Acuerdo No. 23 de 16 de agosto de 1978 se encuentra vigente y por tanto su contenido es de obligatorio cumplimiento para los MUNICIPIOS DE CAPIRA y CHAME.

Se ha acreditado además, que el MUNICIPIO DE CHAME reiteradamente ha solicitado al MUNICIPIO DE CAPIRA el cumplimiento de la obligación, a través de

notas y diversas actuaciones, cuyos resultados han sido infructuosos.

**La omisión del MUNICIPIO DE CAPIRA de la correspondiente distribución por el ingreso del impuesto de extracción de arena submarina, se evidencia por la falta de apertura de una cuenta especial en el Banco Nacional de Panamá, para el depósito de los fondos provenientes de la referida actividad y su repartición equitativa, lo cual fue previsto en virtud al enunciado Acuerdo No. 23 de 1978; como tampoco hay constancia que tal distribución se diera por otros medios.**

**La suma líquida exigida se acredita por medio del Informe de Auditoría Especial No.19-571-2003-DAG-DAAG de la Contraloría General de la República, con fecha de 28 de abril de 2003, donde se cuantificó que la suma que le corresponde recibir a cada municipio asciende a SETECIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS BALBOAS CON 50/100 (B/.780.986.50), la cual a la fecha de emisión del informe no había sido recibida por el MUNICIPIO DE CHAME.**

Basados en la comprobación de una obligación clara y exigible, comprendida en documento expedido por autoridad idónea, la cual no ha sido satisfecha, procede su reconocimiento a través del pago del MUNICIPIO DE CAPIRA al MUNICIPIO DE CHAME, de la suma de SETECIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS BALBOAS CON 50/100 (B/.780,986.50), en concepto de distribución en partes iguales para ambos municipios del impuesto de extracción de arena, por el período del 10 de septiembre de 1985 al 31 de octubre de 2002.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONDENA al MUNICIPIO DE CAPIRA a pagar al MUNICIPIO DE CHAME, la suma de SETECIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS BALBOAS CON 50/100 (B/.780,986.50), en concepto de 50% de Impuesto de Extracción de Arena, durante el período del 10 de septiembre de 1985 al 31 de octubre de 2002...”

De esta situación, se puede rescatar que para obtener la cuantía reclamada en ese momento existió el Informe de Auditoría Especial No.19-571-2003-DAG-DAAG de 28 de abril de 2003, confeccionado por la Contraloría General de la República por mandato de la Sala Tercera.

Ahora bien, se desprende claramente que la pretensión del proceso hoy en estudio es distinta a la demandada años anteriores, esto es así, ya que se puede apreciar que la suma de dinero que hace referencia el accionante (Municipio de Chame) y cuya petición se requiere se sustenta en el Informe de Auditoría Especial Financiera 150-571-2009-DINAG-ORAPO de 12 de junio de 2009, que comprende el periodo de 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007, misma que el actor solicita a la Sala Tercera se sirva oficiar su incorporación al expediente (Cfr. foja 8 y 17 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, debemos advertir que el objeto litigioso de la primera demanda, la cual generó la sentencia citada, se sustentó sobre la base del Informe de Auditoría Especial 19-571-2003-DAG-DAAG de la Contraloría General de la República, con fecha de 28 de abril de 2003, que abarca el periodo de 10 de septiembre de 1985 al 31 de octubre de 2002, y la cuantía que hoy se reclama es la reflejada en el segundo informe de auditoría proporcionado igualmente por la Contraloría General el cual tiene como lapso del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007 (Cfr. foja 5, 6 y 17 del expediente judicial).

De lo anterior se infiere claramente, que igual como fue decidido en aquella ocasión, el Municipio de Capira debe pagar al de Chame la mitad de la suma que resulte de lo que se pruebe dentro del presente proceso, y que haya sido recaudada como producto del impuesto de extracción de arena a que se refieren los acuerdos vigentes entre ambos entes municipales.

Antes de finalizar, consideramos imperante indicar la errónea percepción por parte de la Licenciada Lourdes Ríos, apoderada especial de la Alcaldesa del Municipio de Capira, al indicar que dado el fallo que declaró nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 23 de 6 de agosto de 1978, es improcedente la petición que hoy realiza el Municipio de Chame (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

En ese escenario, este Despacho difiere de tal alegación, ya que el Magistrado Sustanciador al dictar la Sentencia de 29 de enero de 2010, dejó claro lo que a continuación se transcribe:

“...  
**Finalmente, resulta relevante señalar que toda vez que las sentencias dictadas con ocasión de acciones contencioso-administrativas de nulidad producen efectos jurídicos generales y hacia el futuro, los derechos surgidos a favor de ambos Municipios producto del Acuerdo N° 23 de 1978 con anterioridad a la ejecutoria de la presente decisión, se mantienen incólumes.” (Lo destacado es nuestro).**

De lo anterior, se desprende fácilmente que viable por parte del Municipio de Chame, requerir el pago de la cuantía dada por la Contraloría General de la República en el audito que comprende el periodo de 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007, pues corresponde a una suma generada con anterioridad a la declaratoria de nulidad del Acuerdo 23 de 1978.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan **ORDENAR** al Municipio de Capira pagar al municipio de Chame el cincuenta por ciento (50%) del dinero que haya recaudado en relación al impuesto de arena cobrado por el primero, según la suma que resulte probada en el presente proceso.

**IV. Derecho:** Se acepta el invocado por el demandante en la forma antes expuesta.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**