

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1942

Panamá, 30 de octubre de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegatos de Conclusión.

Expediente 103832023.

La firma de abogados Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de **Puentes y Calzadas Infraestructuras, 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 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, **Puentes y Calzadas Infraestructuras, S.L.U. Sucursal Panamá**, referente a lo actuado por el Alcalde del distrito de Santiago, al emitir la Resolución 028 de 29 de marzo de 2022, que en su opinión es contrario a Derecho.

La acción propuesta por la abogada de la sociedad demandante, se basa particularmente en que, a su juicio, la entidad acusada, violó las normas invocadas, al interpretar de manera errónea el contenido de las disposiciones 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).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1474 de 23 de agosto de 2023**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la empresa accionante; ya que **debemos advertir** que en el acto impugnado se dispuso sancionarla 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**; y, además, **se ordenó la suspensión de los trabajos que adelantaba**, hasta tanto cumpliera con la sanción impuesta por el Alcalde del distrito de Santiago.

En tal sentido, es importante recordar que, en materia de régimen municipal, los tributos se dividen así: impuestos, contribuciones, derechos, rentas y tasas, como 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 dispone 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 los artículos 110 y 111 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**, y que expresan:

“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).

“**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 de esta última norma 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**. Cabe agregar, que al confrontar los transcritos artículos 110 y 111 de la mencionada Ley 37, con el acto administrativo impugnado, se desprende con claridad que la suma de dinero exigida por la Alcaldía del distrito Municipal de Santiago, 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 la 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 Infraestructuras, 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 actora 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 reitera que la empresa accionante está en la obligación de obtener el Permiso de Construcción correspondiente para realizar los trabajos para los que fue contratada 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 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, el acto objeto de reparo, obedece al pago de una sanción por la ejecución de una obra que no cuenta 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 porque 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 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.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 376 de 28 de septiembre de 2023, por medio del cual **admitió** a favor de la actora las pruebas documentales aportadas por ella y que no configuran la nulidad del acto acusado (Cfr. fojas 27, 28, 29-31, 32-38 y 74 del expediente judicial).

Así mismo, se observa que el Tribunal **no admitió, por dilatoria, en base al artículo 783 del Código Judicial**, “como prueba de informe aducida por la parte demandante, oficiar a la Alcaldía del Distrito de Santiago, para que remita la copia autenticada del Memorial de Notificación del acto administrativo No.93-2022 de 31 de octubre de 2022, que presentó, ya que el original de recibido de ese Memorial fue admitido en esta Resolución de Pruebas, como prueba presentada por dicha parte, que consta en la foja 39.” (Cfr. fojas 155-156 del expediente judicial).

Lo anterior nos permite establecer que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 1474 de 23 de agosto de 2023, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada correspondiente a la sanción impuesta a la sociedad accionante, fue apegada a derecho y conforme a la Ley; de ahí que los medios probatorios admitidos en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que Alcalde del distrito de Santiago, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la recurrente, 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 en la Resolución de Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“...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).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por la empresa **Puentes y Calzadas Infraestructuras, S.L.U. Sucursal Panamá**, este Despacho solicita respetuosamente 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 y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Maria Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General