

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1397

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 11 de septiembre de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Juan Fernando Corro Correa, actuando en nombre y representación del **Consorcio Loma Cová (conformado por las empresas Acciona Construcción, S.A., y Constructora Meco, S.A.)**, solicita que se declare nula por ilegal, la Resolución DS-080-2025 de 30 de abril de 2025, emitida por el **Municipio de Arraiján** y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 1070452025.

Señor 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 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 38-41 del expediente judicial).

Segundo: No es cierto como viene expuesto; 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

Décimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Vigésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Trigésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo noveno: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

Cuadragésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuadragésimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Quincuagésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quincuagésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quincuagésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quincuagésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quincuagésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quincuagésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quincuagésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quincuagésimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones de la Ley 38 de 2000:

A. El artículo 52, que detalla cuándo se incurre en vicio de nulidad absoluta respecto a los actos administrativos (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial);

a.1. El artículo 55, que señala que la nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso (Cfr. foja 24 del expediente judicial);

a.2. El artículo 91, que enumera qué actos se notificarán personalmente (Cfr. foja 23 del expediente judicial),

a.3. El artículo 113, que establece que todo incidente que se fundamente en hechos anteriores o coetáneos a la iniciación del proceso deberá ser presentado dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que admitió la petición (Cfr. foja 22 del expediente judicial); y

B. El artículo 654 del Código Judicial que indica que si alguno ha actuado en nombre de otro sin poder suficiente, valdrá lo hecho por él, si la parte lo ratifica antes de dictarse la sentencia de primera instancia o la resolución que le pone término a la misma, según el caso (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

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

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que el acto objeto de reparo, lo constituye la Resolución DS-080-2025 de 30 de abril de 2025, mediante la cual la Alcaldesa Municipal del distrito de Arraiján, decidió:

“ ...

PRIMERO: RECHAZAR DE PLANO y sin más trámite los dos (2) incidentes denominados *‘Incidente de Previo y Especial Pronunciamiento por Nulidad Absoluta por Falta de Competencia y de Nulidad por Indebida Notificación’*, presentados por el Licenciado Juan Fernando Corro Correa, actuando en representación del Consorcio Loma Cová, Acciona Construcción, S.A. y Constructora Meco, S.A.

...” (La mayúscula, destacado y cursiva es de la cita)
(Cfr. fojas 114-115 del expediente judicial).

Tal decisión le fue notificada al actor mediante el Edicto 004-2025, el cual agotó la vía gubernativa y le permitió al **Consorcio Loma Cová (conformado por las empresas Acciona Construcción, S.A., y Constructora Meco, S.A.)**, acudir a la Sala Tercera con la finalidad de promover la acción que se examina, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución

DS-080-2025 de 30 de abril de 2025, objeto de controversia; la nulidad de todo lo actuado; y que se ordene al Municipio de Arraiján tramitar y resolver el incidente de previo y especial pronunciamiento por nulidad absoluta por falta de competencia y de nulidad por indebida notificación presentado por el accionante (Cfr. fojas 6-7 y 116 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado del consorcio demandante manifiesta que el acto administrativo cuya ilegalidad se persigue, vulneró el artículo 113 de la Ley 38 de 2000, porque declaró que los incidentes fueron presentados extemporáneamente, a pesar que su mandante los interpuso el día en que compareció al procedimiento administrativo; que la notificación por edicto no debió tomarse en cuenta, ya que la causa había estado paralizada por más de un (1) mes en el Municipio de Arraiján; que la entidad demandada infringió el debido proceso en perjuicio del recurrente pues, dictó la Resolución DS-080-2025 de 30 de abril de 2025, atacada de ilegal, sin competencia para ello y no le permitió defenderse (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

Una vez analizados los argumentos expuestos por el actor, **Consortio Loma Cová (conformado por las empresas Acciona Construcción, S.A., y Constructora Meco, S.A.)**, con el fin de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, se advierte que no le asiste la razón. Veamos.

Del contenido de las piezas procesales se desprende que el 14 de junio de 2017, el **Consortio Loma Cová (conformado por las empresas Acciona Construcción, S.A., y Constructora Meco, S.A.)**, y el Ministerio de Obras Públicas suscribieron el Contrato AL-1-23-17 para el “Estudio, diseño, construcción y mantenimiento de obras para la ampliación y rehabilitación de la Carretera Panamericana, tramo Puente de las Américas-Arraiján”, el cual fue adjudicado mediante la Resolución DIAC-AL-30-17 de 23 de marzo de 2017 (Cfr. foja 119 del expediente judicial).

El 12 de abril de 2019, el recurrente presentó ante el Municipio de Arraiján, un recurso de reconsideración en contra de la Resolución DIM-0011 de 10 de abril de 2019, por cuyo conducto el Departamento de Ingeniería Municipal de esa institución lo sancionó con una multa de cien mil balboas (B/.100,000.00) por no contar con el Permiso de Construcción para el proyecto “*AMPLIACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA PANAMERICANA TRAMO PUENTE DE LAS AMÉRICAS-*

ARRAIJÁN", sustentando tal medida, en que no pagó el impuesto correspondiente del avalúo realizado (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Luego de revisar los elementos fácticos jurídicos, la entonces Ingeniera Municipal dictó la Resolución R-245-DL/IM-19 de 11 de junio de 2019, puesto que no era *"viable establecer el valor de una obra y aplicar una sanción sobre tipos de construcción que no se incluyen en la Tabla de Avalúo del Acuerdo No.15 de 5 de mayo de 2015, habida cuenta, la Carretera Panamericana no es una edificación o reedificación, se trata (sic) una obra de carácter nacional no sujeta al pago de impuestos municipales de construcción."* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. reverso de la foja 44 del expediente judicial).

Ahora bien, bajo la administración de la nueva regente del Municipio de Arraiján se creó la Dirección de Obras y Construcciones de la cual forma parte la Dirección de Ingeniería Municipal y de ese departamento fue remitido al Despacho de la titular de la entidad demandada el expediente administrativo relacionado con el Contrato AL-1-23-17 para el "Estudio, diseño, construcción y mantenimiento de obras para la ampliación y rehabilitación de la Carretera Panamericana, tramo Puente de las Américas-Arraiján", suscrito entre el **Consorcio Loma Cová (conformado por las empresas Acciona Construcción, S.A., y Constructora Meco, S.A.)**, y el Ministerio de Obras Públicas, así como sus adendas (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Al revisar el referido infolio y el expediente de personal que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Municipio de Arraiján, se percataron que *"...Arquitecto..., se puedo colegir que para el once (11) de junio del año 2019, el mismo no solo constaba designado y aprobado por el Concejo Municipal y el Alcalde de turno, como el Ingeniero Municipal o Director de Ingeniería Municipal, titular del cargo, sino que se encontraba de vacaciones."*, siendo que para esa fecha era otra funcionaria la encargada de esa posición (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, tenemos que, cito: *"6..., al ser la designación de Ingeniero Municipal, un cargo que puede se propuesto por el Concejo Municipal o por el Alcalde, no olvidemos que el mismo debe ser aprobado por aquel y ratificado por este último, de modo que quien suplire al titular en dicho cargo, debe ser designado o al menos, aprobado en los mismos términos que el*

principal o titular, cosa que no consta hubiere ocurrido en el caso que nos ocupa, esto es, respecto de la Ingeniera..." (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Lo explicado fue tomado en cuenta por la titular del Municipio de Arraiján para concluir que la Resolución R-245-DL/IM-19 de 11 de junio de 2019, fue dictada por una funcionaria que no tenía competencia para ello, razón por la cual, por conducto de la Resolución 113-2024 de 18 de septiembre de 2024, la dejó sin efecto (Cfr. fojas 46-52 del expediente judicial).

Otro elemento jurídico que consideró la regente de la institución demandada para dejar sin efecto la Resolución R-245-DL/IM-19 de 11 de junio de 2019 (mediante la cual se decidió que el accionante no pagara impuestos municipales de construcción) fue el hecho que quien la suscribió desconoció el contenido del artículo 15 (numeral 3, literal c) y el artículo 44 del Acuerdo Municipal 82 de 30 de agosto de 2002; el artículo 1 (puntos 1, 2, 3 y 4) del Acuerdo Municipal 81 de 22 de noviembre de 2005; el artículo 2 del Acuerdo Municipal 16 de 26 de febrero de 2019; y el artículo 111 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, disposiciones que se encontraban vigentes antes de la emisión del mencionado acto (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

En este contexto, debemos destacar que la Alcaldesa Municipal del distrito de Arraiján consideró que la funcionaria que expidió la Resolución R-245-DL/IM-19 de 11 de junio de 2019 ya mencionada, *"perdió de vista que la viabilidad y competencia de dejar sin efecto un avalúo y demás actuaciones que de él resultaren para la emisión de un permiso de construcción, en este caso, por la supuesta inexistencia de una disposición municipal que grave el pago de impuestos, tasas o contribuciones, derivadas de una obra como la que es objeto del referido contrato y sus posteriores enmiendas o adendas, suscrito con el Consorcio LOMA COVÁ; es exclusiva y privativa del Concejo Municipal, en asocio con el Alcalde..."* (La mayúscula y subraya es de la cita) (Cfr. fojas 48-49 del expediente judicial).

En este orden de ideas, igualmente es preciso indicar que con la expedición del aludido acto administrativo (Resolución R-245-DL/IM-19 de 11 de junio de 2019) la funcionaria que lo suscribió, al reconsiderar y dejar sin efecto el avalúo que realizó el personal de la institución demandada, emitido *"para establecer el Permiso de Construcción para el Proyecto Vial Ensanche Carretera Interamericana"*

Tramo Puente de Las Américas, bajo el argumento de que supuestamente el Municipio de Arraiján carecía al momento de adjudicarse la obra, de una disposición municipal que gravara ese tipo de obras", no solo dejó en evidencia que lo firmó sin tener competencia para ello pues, le correspondía al Concejo Municipal proceder en ese sentido, sino que también permitió que la entidad perdiera la oportunidad de recaudar, a través de la Tesorería, los respectivos impuestos (La subraya es de la fuente) (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Todo lo anotado, así como otras razones, sirvieron de sustento para que la regente de la entidad demandada dictara la Resolución 113-2024 de 18 de diciembre de 2024, mediante la cual se revocó en todas sus partes la Resolución R-245-DL/IM-19 de 11 de junio de 2019; se ordenó revisar minuciosamente los términos, motivaciones y condiciones de la Resolución DIM-0011 de 10 de abril de 2019; y que la Tesorería Municipal o la Jurisdicción Coactiva cobre las sumas de dinero adeudadas (Cfr. fojas 46-52 del expediente judicial).

Así las cosas y atendiendo al principio de fiscalización y control municipal, la institución demandada verificó el cumplimiento de todas las obligaciones tributarias, tasas y contribuciones exigibles al **Consorcio Loma Cová (conformado por las empresas Acciona Construcción, S.A., y Constructora Meco, S.A.)**, en la esfera municipal (Cfr. foja 119 del expediente judicial).

Posteriormente, el recurrente por medio de su abogado, promovió el incidente de previo y especial pronunciamiento de nulidad absoluta por falta de competencia y el de nulidad por indebida notificación en contra de la Resolución 113-2024 de 18 de diciembre de 2024 (Cfr. fojas 54-72 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que, en virtud de lo descrito en el párrafo anterior, la Alcaldesa Municipal del distrito de Arraiján analizó en debida forma los escritos a los que nos hemos referido y dictó la Resolución DS-080-2025 de 30 de abril de 2025, acusada de ilegal, explicando lo siguiente:

"...

5. Que, el análisis realizado motivó la emisión y firma, por esta administración municipal, de **la RESOLUCIÓN N°113-2024 de 18 de diciembre de 2024** y su correspondiente **Edicto N°010-2024**, fijado el 19 de diciembre de 2024 y desfijado el 2 de enero de 2025.

6. Que, ante la Sección de Recepción General de Documentos de esta Alcaldía, se presentó-el 2 de abril de 2025 a las 10:20 a.m., según **Control N°16968**-por parte del **Licenciado Juan Fernando Corro Correa**, quien enunció actuar en nombre del **Consorcio Loma Cová, Acciona Construcción, S.A. y Constructora Meco, S.A.**, un escrito contentivo de dos incidencias denominadas: *'Incidente de Previo y Especial Pronunciamiento por Nulidad Absoluta por Falta de Competencia y de Nulidad por Indebida Notificación'*

7. Que, las incidencias propuestas fueron presentadas en relación con la mencionada **Resolución N°113-2024** y su **Edicto N°010-2024**.

...

9. Que, del análisis exhaustivo del expediente administrativo, contentivo de la **Resolución N°113-2024** y su **Edicto N°010-2024**, se concluye que no tiene lugar la tramitación de las incidencias propuestas, ni su atención en el fondo, ya que, confrontadas las fechas de presentación del escrito (2 de abril de 2025) y de ejecutoria del acto administrativo (7 de enero de 2025), se evidencia un transcurso excesivo del término legal con que contaba el destinatario para accionar en sede administrativa.

Se colige del expediente que el destinatario no presentó, dentro del término de dos (2) días hábiles establecido en los artículos 113 y 114 de la Ley N°38 de 2000, las incidencias que estimare de lugar, ni tampoco interpuso el recurso de reconsideración dentro del término de cinco (5) días hábiles, es decir, a más tardar el viernes 10 de enero de 2025.

10. Que, la confrontación de fechas-emisión y notificación de la resolución, fijación y desfijación del edicto, ejecutoria del acto y presentación de las incidencias-con lo dispuesto en los artículos 113 y 114 de la Ley N°38 de 2000, permite concluir que la parte incidentista ha desatendido no solo lo previsto en los artículos 507, 509, 511 y 516 del Código Judicial (todos aplicables conforme el artículo 202 de la Ley N°38 de 2000), sino también lo dispuesto en el artículo 115 de esta última, norma que faculta a la administración a **rechazar de plano** las incidencias propuestas, como en efecto se hará.

11. Que, adicionalmente, se ha verificado que las incidencias fueron presentadas el 2 de abril de 2025 sin el correspondiente mandato o poder. Si bien dicho instrumento fue aportado posteriormente, el 11 de abril de 2025, lo cierto es que, al momento de su presentación inicial, existía ausencia de representación legal debidamente acreditada, es decir que se dejó en evidencia la carencia de legitimidad para actuar u obrar en nombre de otro. Tal circunstancia compromete directamente al **Licenciado Juan Fernando Corro Correa**, quien manifestó actuar en nombre del **Consorcio Loma Cová, Acciona Construcción, S.A. y Constructora Meco, S.A.**

..." (Lo destacado y cursivo es de la institución) (Cfr. fojas 114-115 del expediente judicial).

Del acto atacado, se infiere que, tal como lo manifestó la titular de la entidad demandada, el **Consorcio Loma Cová (conformado por las empresas Acciona Construcción, S.A., y Constructora Meco, S.A.)**, promovió de manera extemporánea el incidente de previo y especial pronunciamiento de nulidad absoluta por falta de competencia y el de nulidad por indebida notificación pues, no los interpuso en el término que establece la Ley 38 de 2000 ni el Código Judicial por lo que, estimamos que la Resolución DS-080-2025 de 30 de abril de 2025 no deviene en ilegal, como sostiene el demandante, sobre todo porque fue dictada en derecho y considerando las disposiciones aplicables al caso que ocupa nuestra atención.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DS-080-2025 de 30 de abril de 2025**, emitida por el Municipio de Arraiján y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General