

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1455

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 6 de septiembre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción

La Licenciada Alba Cristina Ríos Torres, actuando en nombre y representación de **Aida María Torres Álvarez**, solicita se declare nula, por ilegal, la **Resolución 924-DL-2020 de 18 de diciembre de 2020**, emitida por la Alcaldía del Distrito de Panamá, su acto confirmatorio y modificatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda

Expediente 640752024

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

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

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 como viene expuesto; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas

La apoderada judicial de la recurrente manifiesta que el acto impugnado infringe las siguientes normas:

A. El artículo 93 del Acuerdo Municipal 281 de 6 de diciembre de 2016, el cual detalla los documentos que deben reposar en todo momento dentro de una obra; entre los cuales se menciona: copia de los planos aprobados, copia del permiso de construcción y un letrero identificador de los planos y permisos registrados (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

B. De la Ley 38 de 2000, los siguientes artículos:

b.1. El artículo 47, el cual advierte que se prohíbe establecer requisitos o trámites no contemplados en las disposiciones legales (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

b.2. El artículo 52 (numeral 3 y 4), el cual enumera los casos en que se incurre en vicio de nulidad absoluta de los actos; particularmente cuando su contenido sea imposible o si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

b.3. El artículo 145, el cual manifiesta que las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

C. El artículo 1319 del Código Administrativo, el cual indica que la solicitud de permiso para construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros se hará por escrito en el papel sellado correspondiente (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

D. El artículo 844 del Código Judicial, el cual establece que en el caso que se prueba que una prueba documental ha desaparecido, el interesado debe ocurrir a

aquellos documentos que puedan reemplazar los perdidos o hacer verosímil su existencia (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

E. El artículo 337 del Código Civil, el cual indica que la propiedad es el derecho de gozar y disponer libremente de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

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

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución 924-DL-2020 de 18 de diciembre de 2020, emitida por la Alcaldía del Distrito de Panamá, se decidió lo siguiente:

“PRIMERO: SANCIONAR CON MULTA DE SEISCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.600.00) a la señora AIDA MARIA TORRES ALVAERZ, con cédula de identidad persona N° 8-265-21, en su calidad de propietaria responsable de la obra, por no contar con permiso de construcción, sin planos aprobados y no colocar el permiso de construcción en un lugar visible.

SEGUNDO: SEGUNDO: SOLICITAR a la señora AIDA MARIA TORRES ALVAREZ aportar copia del permiso de construcción y planos aprobados para que reposen en el expediente, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles.” (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

En contra de tal medida, la recurrente promovió un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por conducto de la Resolución 274-DL-2022 de 8 de agosto de 2022, a través de la cual se resolvió mantener en todas sus partes el acto original (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

En oposición a la decisión descrita en los párrafos que anteceden, se interpuso un recurso de apelación, el cual fue resuelto por medio de la Resolución N° C.Co.039-24 de 1 de abril de 2024, emitida por la Gobernación de la Provincia de Panamá, a través de la cual se modificó parcialmente el acto original, en el sentido de reducir la suma por la cual la demandante había sido sancionada, quedando así:

“PRIMERO: MODIFICAR la Resolución RECONSIDERACIÓN N°274-DL-2022 de 8 de agosto de 2022, la cual MANTIENE en todo su contenido la Resolución N°924-DL-2020 de 18 de diciembre de 2020, proferida por la Alcaldía del Distrito de Panamá, dentro del Proceso Correccional Administrativo por violación a la Legislación de

Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano en el que son partes el **MUNICIPIO DE PANAMÁ** contra **AIDA MARÍA TORRES ALVAREZ**, la cual quedará así:

PRIMERO: Sancionar a **AIDA MARÍA TORRES ALVAREZ**, al pago de una multa de **CIENTO CINCUENTA BALBOAS (B/.150.00)**, por incurrir en violación a la Legislación de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano.

SEGUNDO: Mantener el resto del pronunciamiento emitido por la Alcaldía del Distrito de Panamá.” (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Cabe destacar que el acto antes mencionado fue notificado a través del Edicto 122/2024, mismo que fue fijado en un lugar público de la Gobernación de la provincia de Panamá por el término de cinco (5) hábiles el día 17 de abril de 2024, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Disconforme con lo anterior, el 20 de junio de 2024, **Aida María Torres Álvarez**, actuando por intermedio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declaren nulos, por ilegales, el acto original así como su confirmatorio y su modificatorio; y como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho subjetivo lesionado, anulando en su totalidad las resoluciones acusadas de ilegales, lo cual significa que se deje sin efecto la multa impuesta, la orden de aportar planos aprobados y permisos de construcción y la orden de demolición (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada legal de la accionante sostiene que las inspecciones que se llevan a cabo en el domicilio de su representada se realizan sin haber ninguna obra en ejecución; por lo tanto, no le era exigible mantener algún permiso de construcción en forma visible (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Agregó en este sentido la representación judicial, que la construcción a la que se refieren en los actos acusados es de vieja data, por lo que, no le es dable a las autoridades municipales exigir que los permisos de construcción se encuentren en lugares visibles (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Adicionó a lo antes dicho la abogada, que a su poderdante se le impuso una sanción relacionada a una propiedad que no es suya, puesto que, según argumenta, como en el acto confirmatorio se indica que la recurrente es la propietaria, el Alcalde utilizó esta suposición para imponer la sanción, lo cual constituye una violación al debido proceso (Cfr. foja 10-11 del expediente judicial).

Insistió la parte demandante su argumento de que las vistas fotográficas que constan en el expediente administrativo demuestran que la construcción es de vieja data, por tanto, no apreciar dichas pruebas de manera correcta constituye una falta de apreciación coherente en observancia a la sana crítica (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Concluyó sus aseveraciones la parte actora indicando que la propiedad es un derecho, pero en el caso bajo estudio el Municipio de Panamá pretende asignarle el uso de ese derecho a una persona que no es la propietaria (Cfr. foja 13 de expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de **Aida María Torres Álvarez** con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, por las razones que continuación exponemos.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la Resolución 924-DL-2020 de 18 de diciembre de 2020, acusada de ilegal, así como su acto confirmatorio y modificatorio, no infringen las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que, de acuerdo a las evidencias que reposan en autos, quedó demostrado la infracción cometida por la recurrente, en este caso, efectuar remodelaciones a su vivienda, sin poder demostrar que se encontraba amparada por un permiso de construcción.

En este sentido y de acuerdo a las constancias procesales, se tiene que el procedimiento administrativo inició con el Informe Técnico de Inspección ITI N° 296-2020 de 31 de julio de 2020, emitido por la Dirección de Obras y Construcciones de la Alcaldía de Panamá, mismo que contenía la Boleta de Inspección N° 15574 del 30 de

julio de 2020, el cual señala que en la vivienda propiedad de la demandante, ubicada en la Calle Florencio H. Arosemena (Calle Oleander), Urbanización Balboa, Corregimiento de Ancón “*Se construyó una terraza con área de 12.00 m x 4.65 en el lateral derecho de la casa 0860B*”. El referido informe señala que en virtud de la situación antes descrita se ha incurrido en las siguientes faltas: sin permiso de construcción, sin planos aprobados, sin haber colocado el permiso de construcción en un lugar visible e incumpliendo la Resolución N° 139 de 8 de agosto de 2020. Cabe señalar que la obra mantenía el cien por ciento (100%) de avance, y fue valorada en B/.7,812.00, cálculo basado en el Acuerdo N° 73 de 21 de marzo de 2017 (Cfr. foja 22 y 28 del expediente judicial).

Sobre el particular, se hace menester reiterar que las normas aplicables al caso que nos ocupa son claras al indicar que los permisos son requisitos de ley para cualquier tipo de construcción, remodelación o adecuación que se esté realizando a las estructuras de vivienda actuales. Así lo indica el artículo 3 del Acuerdo Municipal N° 281 de 6 de diciembre de 2016, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 3. Para realizar cualquier obra de construcción, mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá, por el sector privado o sector público, será necesario obtener permiso escrito otorgado por la Alcaldía de Panamá a través de la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, en adelante, la DOYC.”

Ciertamente, la colocación del permiso de construcción en un lugar visible es una obligación de toda obra civil, en virtud del numeral del artículo 93 del Acuerdo Municipal antes citado. Veamos el contenido de dicha norma:

“Artículo 93. En la obra deben reposar en todo momento los siguientes documentos para presentar a los inspectores de la DOYC:

1. Una (1) copia completa de los planos registrados en la DOYC con todos los sellos correspondientes.
2. Una (1) copia visible del permiso preliminar inicial (PPI) o del permiso de construcción que esté vigente.
3. Un letrero identificador de los planos y permisos registrados en la DOYC (ver anexo N° 5).”

Por otra parte, las constancias allegadas al expediente de igual forma nos permiten conocer, que la demandante fundamentó parte de sus argumentos en el

hecho que la obra construida es de vieja data, y por ello no conservaba los permisos correspondientes, tal como se puede apreciar al analizar los descargos que la parte actora esgrimió durante el curso de la etapa gubernativa. Sin embargo, lo cierto es que no existen registros en las oficinas del Municipio de Panamá que indiquen que en su momento la recurrente haya tramitado el respectivo permiso de construcción y demás permisos aplicables al caso en estudio (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

En cuanto al argumento de la accionante relativo al hecho que el día de la inspección los inspectores del Municipio de Panamá se dirigieron únicamente a su vivienda, debemos destacar que dichos funcionarios están facultados para realizar las inspecciones de oficio que consideren pertinentes, y es usual que la propiedad de quien denuncia una situación irregular también sea verificada (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

No obstante, debemos indicar que el hecho que la obra tuviera el cien por ciento (100%) de avance fue tomado en consideración por la Gobernación de la Provincia de Panamá al momento de emitir el segundo acto confirmatorio, mismo que resultó ser un acto modificatorio. En efecto, la Resolución N° C.Co.039-24 de 1 de abril de 2024, nos ilustra como a seguidas copiamos:

“Ahora bien, con los elementos anteriormente detallados este Despacho provincial incluso se hubiese inclinado en revocar por completo la sanción pecuniaria impuesta por el juzgador “a-quo”. Sin embargo, resalta lo manifestado a foja 12 del expediente por la persona autorizada en comparecer al acto de audiencia oral cuando indicó: **“...actualmente no se cuenta con ningún documento que acredite que hubo un permiso de construcción, toda vez que el propietario no los encuentra. Dice recordar que en su momento pagó incluso una multa y subsanó lo referente al permiso...”**, manifestación que denota que en efecto se efectuó algún tipo de remodelación en la residencia, sin poder demostrar que la misma estuvo amparada bajo el permiso de construcción requerido por la autoridad municipal.” (Lo destacado es del documento original) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

La situación antes expuesta, dio lugar a que la autoridad provincial aplicara los preceptos establecidos en el artículo 25 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 16 de mayo de 2007, por medio del cual se reglamenta la Ley 6 de 2006. Observemos el contenido de la norma en comento:

“Artículo 25. Las infracciones señaladas en la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, facultan a las Autoridades Urbanísticas a aplicar las siguientes sanciones:

...

La Autoridad Urbanística en caso de infracciones establecerá sanciones de conformidad a la responsabilidad que a cada uno corresponda. Dichas multas serán proporcionales al valor y avance de la obra y serán aplicables según criterio de la autoridad Urbanística respectiva atendiendo la gravedad de la falta. Se tomará en cuenta agravantes y atenuantes según sea el caso.”

En este sentido y ante la escasa gravedad de la falta cometida por la recurrente, la Gobernación de la provincia de Panamá procedió a modificar el acto original en el sentido de rebajar el monto de la sanción impuesta; en este caso rebajándola de seiscientos balboas (B/.600.00), a ciento cincuenta balboas (B/.150.00), lo cual se enmarca dentro de las multas a imponer contempladas en el artículo 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006:

“Artículo 38. Las infracciones señaladas en la presente Ley facultan a las autoridades urbanísticas a aplicar las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita a empresas y profesionales, con el envío de dicha amonestación a los gremios relacionados con el ejercicio de la profesión y de la construcción
2. Multa que oscila entre cincuenta balboas (B/.50.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00), de acuerdo con la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación de la presente Ley”

En este hilo de ideas, resulta relevante hacer referencia a los distintos pronunciamientos que ha externado la Sala Tercera en materia de la facultad sancionatoria por parte de las distintas entidades estatales. Al respecto, podemos citar la Sentencia de 11 de mayo de 2015, misma que expone:

"La potestad sancionadora del Estado, es una manifestación del ius puniendi general del Estado, que le otorga legitimidad, capacidad o facultad para castigar o sancionar.

Según la doctrina mayoritaria, el ius puniendi o Derecho represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal. (Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos. Manual Básico de Derecho Administrativo. España. Editorial Tecnos. 2007. 4ª.Ed. fs. 458-459)

...

La potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del "ius punendi", para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrita a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones".

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por la demandante y se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 924-DL-2020 de 18 de diciembre de 2020**, emitida por la Alcaldía del Distrito de Panamá, su acto confirmatorio y modificatorio, y para que se hagan otras declaraciones; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General