

REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, uno (01) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Firma Forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee y el Licenciado Jaime Castillo, que actúan en nombre y representación del CONSORCIO PLAYA EL AGALLITO (CONFORMADO ACCIDENTAL C&C DE CONSTRUCTORA S.A. Y CONSTRUCTORA URBANA, INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.), han presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 45 de 26 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el Acto impugnado, se sancionó al demandante con multa de Setenta y Seis Mil Balboas con 00/100 (B/.76,000.00), por no tramitar el Permiso de Construcción correspondiente a la ejecución de la obra denominada "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia

de Herrera", comprendida dentro del Contrato N° AL-1-20-17, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y el Consorcio accionante.

El Acto Administrativo demandado fue confirmado por la Resolución N° 6 de 3 de abril de 2019, visible de fojas 47 a 53 del Expediente, y mediante la cual se agota la Vía Gubernativa.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la Demanda por la parte actora, consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 45 de 26 de noviembre de 2018. expedida por el Municipio de Chitré, así como su acto confirmatorio; se declare que la obra denominada "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera", no constituye una obra de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, sino una obra de infraestructura vial a cargo del Ministerio de Obras Públicas; se declare que la accionante no ha incurrido en ninguna de las infracciones a que se refiere la Ley N° 6 de 2006, y, por tanto, no se le podía aplicar una sanción pecuniaria; se declare que, el Municipio de Chitré no podía suspender la mencionada obra, al no requerirse un permiso de construcción municipal; y, que, en caso que la empresa contratista hubiese cancelado el pago de la sanción pecuniaria impuesta, se ordene al Municipio de Chitré su devolución al CONSORCIO PLAYA EL ACCIDENTAL C&C **AGALLITO** (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA CONSTRUCTORA URBANA, S.A. Y DE INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.).

A juicio de la parte actora han sido violados los artículos 2, 8, 37 y 38 de la Ley N° 6 de 2006, que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano; y, el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

54/

En primer lugar, se estima violado el artículo 2 de la Ley N° 6 de 2006, que define el concepto de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. De acuerdo a la parte actora, el Proyecto denominado "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera", no es una obra de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, ya que no involucra la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, sino solamente la rehabilitación de infraestructura vial (carreteras), por parte del Ministerio de Obras Públicas.

En segundo lugar, se estima infringido el artículo 8 de la mencionada Ley N° 6 de 2006, que establece las competencias de los Municipios en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, por considerar que, esta disposición legal no le atribuye competencia a los Municipios, para regular, aprobar y autorizar la ejecución de obras de infraestructura vial (carreteras) del Ministerio de Obras Públicas, como es el caso del Proyecto contratado.

Igualmente, se señala la vulneración del artículo 37 de la referida Ley N° 6 de 2006, que enumera las infracciones en materia urbanística, e indicándose que, al no constituir el Proyecto denominado "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera", una obra de parcelación, urbanización o edificación, no requería la autorización del Municipio de Chitré, y, por tanto, tampoco se produjo alguna de las infracciones contenidas en la disposición legal vulnerada.

En cuarto lugar, se estima violado el artículo 38 de la Ley N° 6 de 2006, que establece las sanciones aplicables a las infracciones en materia urbanística. En ese sentido, de acuerdo a la parte actora, toda vez que el Proyecto contratado no constituye una obra de parcelación, urbanización o edificación, "puesto que las carreteras públicas no son edificios", no se le podía imponer una sanción pecuniaria al CONSORCIO ACCIDENTAL C&C PLAYA EL AGALLITO (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA URBANA, S.A. Y CONSTRUCTORA DE INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.).

Por último, se estima infringido el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, al estimarse que, el Municipio de Chitré le impuso al Consorcio demandante, una multa excesiva y desproporcionada, desconociendo los Principios de Estricta Legalidad y Proporcionalidad, y máxime cuando la accionante no ha incurrido en ninguna infracción de la Ley N° 6 de 2006.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Alcalde del Distrito de Chitré, para que rindiera un Informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Escrito presentado el día 15 de julio de 2019, que consta de fojas 459 a 465 del Expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

"Iniciamos la justificación, manifestando que esta dependencia municipal, adelantó el pertinente proceso administrativo seguido al consorcio al contratista (sic) por razón de la ejecución de la obra denominada "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA VÍA CHITRÉ-PLAYA EL AGALLITO-PROVINCIA DE HERERERA (sic)", por un monto de B/.8,200,052.00, sin la tramitación de licencia o permiso de construcción en esta dependencia municipal.

En tal sentido, y de conformidad a lo establecido en la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, este despacho emitió la Resolución No. 31 del 23 de agosto de 2018, dispuso acerca del inicio del procedimiento de oficio en contra del consorcio, y además se es (sic) los términos necesarios para que la empresa ejecutante de la obra, contestara los hechos constitutivos de la causa, periodo de presentación y práctica de pruebas, y por último del correspondiente a la presentación de alegatos.

Que en virtud de lo anterior, el Consejo Municipal de Chitré, mediante el Acuerdo Municipal No. 2 del 7 de enero de 2015, "Por el cual se dictan medidas para reglamentar los Permisos Preliminares de Construcción para las Obras en el Distrito de Chitré", y como consecuencia del incremento en la actividad de la construcción en el distrito, dispuso de la necesaria tramitación del Permiso Preliminar de Construcción tanto en las obras públicas como privadas dentro de nuestro distrito. Además, se contempla en su artículo 6, la posibilidad de suspender la obra hasta se cumpla con el requisito de tramitación del referido permiso de construcción.

En adición a lo anterior, la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, faculta a los municipios, en su calidad de autoridad urbanística a nivel local, para que en razón de los intereses locales sancionen con multa que puede oscilar entre cincuenta balboas (B/.50.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00), de acuerdo a la gravedad de la falta, las violaciones a la ley, a los decretos, a los reglamentos, a los acuerdos o a las disposiciones contenidas en los planes de ordenamiento territorial.

En tal orden de ideas, es importante aclarar, dada la confusión del Consorcio, que mediante Acuerdo Municipal No. 15 del 30 de mayo de 2012, el Consejo Municipal de Chitré, grava no solo las edificaciones y reedificaciones, sino que establece impuestos a las construcciones en general, incluyendo dentro de éstas las construcciones de carreteras, caminos y puentes (infraestructuras), asignando a estas el pago de 2.5% del valor total de la obra, cuando el valor de las mismas oscilan entre B/.1,000,000.00 a B/.10,000,000.00, como lo es el caso de la obra que nos ocupa.

Tal gravamen, se fundamenta en el numeral 48, del artículo 75, de la Ley 106 de 1973, el cual establece que son gravables por los Municipios cualquier otra actividad lucrativa dentro del municipio, y no en el numeral 21, como pretendió hacerlo ver dentro del proceso la hoy sancionada entidad privada de fines lucrativos.

Siendo así lo planteado, vemos que la Ley 6 de 2006, en su artículo 5, numeral 16, se sirve en definir, para los de aplicación e interpretación dicha norma el término de urbanización, estableciendo que es el conjunto de obras para el trazado y acondicionamiento de un globo de terreno, mediante la dotación vías (sic) de comunicación, servicios públicos, equipamiento social, áreas de uso público y privado y lotes servidos para construir sobre ellos.

En vista de lo anterior, se colige dentro de los alcances del concepto en mención, la dotación de vías de comunicación, por lo cual somos del criterio que la construcción de la obra de rehabilitación, modernización y mejoramiento de las redes viales, lo cual procura agilizar el acceso a los servicios básicos a las personas que nos ocupa, se encuentra dentro de las actividades reguladas por la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.

Se hace necesario aclarar, además, en virtud de lo expresado por la empresa ejecutante, que en las resoluciones emitidas dentro de la vía gubernativa, se ha dejado en claro que para efectos de la sanción aplicable por la inobservancia de la legislación nacional y acuerdos municipales en cuanto al permiso de construcción, que esta dependencia municipal atendería para su cuantificación de la multa, el monto aproximado de los impuestos municipales dejados de percibir por el Municipio de Chitré, por razón de la obra financiada del Estado, por cuanto que una vez ejecutada la obligación impuesta mediante el pertinente cobro coactivo, esta municipalidad se abstendría en desarrollar diligencias en aras de exigir dichos impuestos, ya que como hemos mencionado, han sido considerados para la aplicación de la sanción por el incumplimiento de obtener el permiso o licencia de construcción ...".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Nº 1019 de 30 de septiembre de 2019, visible de fojas 466 a 482 del Expediente, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución N° 45 de 26 de noviembre de 2018, emitida por el

Municipio de Chitré. A su criterio, la actuación de la Entidad Municipal se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas ninguna de las normas invocadas por la parte demandante.

En ese sentido, señala que, el Municipio de Chitré se limitó a dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 38 de la Ley N° 6 de 2006, de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 25 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta dicho Cuerpo Legal.

Por otra parte, indica que, el Acto impugnado no busca gravar con un impuesto municipal al Consorcio demandante, sino que impone una sanción al mismo, por el incumplimiento de las normas relativas a los Permisos de Construcción.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que, esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción bajo estudio, promovida por el CONSORCIO ACCIDENTAL C&C PLAYA EL AGALLITO (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA URBANA, S.A. Y CONSTRUCTORA DE INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.), a través de apoderados judiciales, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona jurídica, que comparece en defensa de un interés particular, en contra de la Resolución N° 45



de 26 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Municipio de Chitré es una Entidad Municipal que, en ejercicio de sus atribuciones administrativas, expidió el Acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimado como sujeto pasivo, en el Proceso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción bajo estudio.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, mediante el Acto atacado se sancionó al Consorcio demandante, con multa de Setenta y Seis Mil Balboas con 00/100 (B/.76,000.00), por no tramitar el Permiso de Construcción correspondiente a la ejecución de la obra denominada "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera", comprendida dentro del Contrato N° AL-1-20-17, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y el CONSORCIO ACCIDENTAL C&C PLAYA EL AGALLITO (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA URBANA, S.A. Y CONSTRUCTORA DE INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.).

En este punto, resulta conveniente indicar que el estudio que debe realizar esta Sala, recae sobre la posible violación o no de normas jurídicas que se hayan producido con la actuación de la Autoridad Administrativa, pues es competencia de esta Corporación de Justicia, el Control de la Legalidad de los Actos Administrativos que expidan los servidores públicos.

Tomando en consideración lo anterior, esta Sala se aboca al análisis de la Demanda incoada por el Consorcio accionante, a través de sus apoderados judiciales.

En ese sentido, esta Superioridad estima conveniente indicar que, la parte actora denuncia como infringidos los artículos 2, 8, 37 y 38 de la Ley N° 6 de 2006, que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano; y, el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

54h

En atención a ello, y como quedara plasmado con anterioridad, las alegaciones de la parte demandante dentro del Proceso de Plena Jurisdicción bajo examen —a fin de desvirtuar la legalidad del Acto impugnado-, giran medularmente sobre los siguientes aspectos: a) que la actuación atacada vulneró el Principio de Legalidad, así como el Principio de Proporcionalidad, al imponerle una sanción pecuniaria exorbitante, desconociendo que el Proyecto denominado "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera", adelantado por el Consorcio contratista, no constituye una obra de parcelación, urbanización y edificación, es decir, no representa una obra de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, y, por tanto, no se produjeron infracciones a la Ley N° 6 de 2006; y, b) que el Consorcio accionante (como contratista del Ministerio de Obras Públicas), no requería autorización del Ente Municipal demandado, para adelantar la rehabilitación de las calles y avenidas del Distrito de Chitré.

En primer lugar, esta Corporación de Justicia observa que, la parte demandante hace referencia al **Principio de Legalidad**, por lo cual resulta necesario referirse al mismo brevemente.

En ese sentido, debe recordarse que el Acto Administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad, expedida o celebrado por una Autoridad u Organismo Público, con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000).

De esta forma, los Actos Administrativos -vistos desde la función que están llamados a cumplir-, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración, para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos Actos Administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la Ley. Este **Principio de Legalidad** de las actuaciones administrativas, está

contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán ... con apego al principio de estricta legalidad". (lo resaltado es del Tribunal)

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos". (lo resaltado es de la Sala Tercera)

De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que, lo que se busca con el **Principio de Estricta Legalidad**, es garantizar que la actuación de las Autoridades Públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

Ahora bien, en atención al referido Principio de Legalidad que rige las actuaciones administrativas, la Sala considera que para abordar el problema jurídico bajo examen se debe analizar el alcance del concepto Urbanismo, desarrollado por la Ley N° 6 de 2006, y que constituye el Cuerpo Legal utilizado por el Municipio de Chitré para imponer la sanción pecuniaria al CONSORCIO ACCIDENTAL C&C **PLAYA EL AGALLITO** (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA URBANA, S.A. Y CONSTRUCTORA DE INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.), por no tramitar el Permiso de Construcción correspondiente, para la ejecución de la obra denominada "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera".

Así, la referida Ley de Ordenamiento Territorial, define **Urbanismo** como una disciplina que se refiere al ordenamiento y a la planificación del territorio y del desarrollo urbano, para garantizar la organización del medio, la vida del hombre y de las sociedades localizadas en el territorio y en el espacio natural

geográfico; asimismo, dicha normativa define **Acción Urbanística**, como la parcelación, urbanización, y edificación de inmuebles.

En virtud de lo anterior, se colige que, Urbanismo es la ciencia, arte o técnica de construir ciudades, como bien lo ha señalado la doctrina especializada.

Por otro lado, la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, en su artículo 1, indica que la misma tiene por objeto, establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida, dentro de su ambiente geográfico, y en todo el territorio nacional.

De esta forma, puede indicarse que, el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, con función de características, físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo del país y de mejorar la calidad de vida de la población. (Artículo 2 de la Ley N° 6 de 2006)

Ahora bien, como lo ha señalado el autor colombiano Fernando Galvis Gaytán, la función social y ecológica de la propiedad, es esencial para el Derecho Urbanístico, y por tanto, permite la intervención de los funcionarios públicos y obliga al propietario a ceñirse a las normas urbanísticas; y, en consecuencia, a construir, por ejemplo, la cantidad de pisos que la autoricen, a observar la clasificación de los usos del suelo, y a solicitar licencias de construcción, a respetar la zonificación, a pagar plusvalía, a ceder franjas de su propiedad, a vender o a someterse a la expropiación cuando existen motivos de utilidad o interés social, y al reparto equitativo de cargas y beneficios.¹

¹ **GALVIS GAYTÁN**, Fernando, Manual de Derecho Urbanístico, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2014, página 88

Por otra parte, con relación a las Licencias de Construcción, el tratadista colombiano **Jaime Orlando Santofimio Gamboa**, indica que las mismas son un requisito para incidir en la dinámica que implica lo urbano, es la manifestación de una labor de verificación urbanística, de simple constatación de los presupuestos que, de acuerdo con normas superiores, debe reunirse para obtener el aprovechamiento que es consustancial al concepto mismo de propiedad privada.²

En virtud de lo expuesto, resulta claro que las Licencias Urbanísticas son indispensables, como instrumento para evitar el caos urbanístico y para planear las ciudades; por tanto, deben ser aprobadas de acuerdo con las normas urbanísticas vigentes.

En el caso bajo estudio, nos referimos a la Licencia o Permiso de Construcción, la cual según los autores Jaime Rodríguez Arana y Almudena Fernández Carballal, constituye "un control municipal de la legalidad urbanística -y técnica- cuyo objeto consiste en hacer las prescripciones del Ordenamiento Jurídico, verificando si el contenido de la licencia se ajusta a la ordenación urbanística aplicable, entendiendo por dicha ordenación, como analizará después, la legislación urbanística y el planeamiento vigente aplicable en cada caso".3

De lo anterior, puede concluirse que, contrario a lo alegado por la parte actora, la construcción de una infraestructura vial es una actividad o acción urbanística en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, y tendrá competencia el Municipio como Autoridad Urbanística Local, en el ámbito de su competencia.

Ello significa que, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 8 de la Ley N° 6 de 2006, los Entes Municipales tienen la facultad de dictar los Acuerdos

² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Derecho Urbanístico, 2 Edición, Universidad de Externado de Colombia, 2009, página 73

Municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las Leyes, a los Reglamentos y a los Planes Nacionales y Regionales.

De igual forma, el artículo 14 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, que regula el Régimen Municipal, señala que los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos, que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito, por lo que están facultados para dictar dichas normativas en desarrollo de la Ley Municipal, así como para reglamentar los aspectos de la vida oficial del Municipio respectivo; y, por su parte, el numeral 13 del artículo 17 del referido Cuerpo Legal, establece que el Municipio tiene la facultad de autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales, en base a los planes reguladores.

Por razón de ello, se observa que, el Municipio de Chitré, a través del Acuerdo Municipal N° 2 de 7 de enero de 2015, dictó las medidas para reglamentar los Permisos Preliminares de Construcción para las obras en dicha área distrital. En ese sentido, el artículo 2 del mencionado Acuerdo Municipal N° 2 de 2015, establece lo siguiente:

"Artículo 2. Requisitos para la revisión de Anteproyectos:

1. Objetivo: Todo interesado en realizar un nuevo proyecto de edificación, mejoras o adición a edificaciones existentes que involucren alteraciones al uso de suelo o ajustes a las Normas de Desarrollo vigentes, debe inicialmente, previa consulta a las entidades competentes, presentar un Anteproyecto. El Anteproyecto constituye un servicio de orientación para el interesado, previo a la presentación de los planos de edificación y, por tanto, no autoriza al propietario para ejecutar obras.

En caso del (sic) Anteproyectos aprobados para los propósitos de solicitar el Permiso Preliminar de Construcción, el profesional idóneo o la empresa constructora no podrán iniciar la obra, sin que se le haya expedido el Permiso Preliminar correspondiente."

Por otro lado, de acuerdo a la Cláusula Vigésima Segunda del Contrato N° AL-1-20-17, suscrito el día 3 de abril de 2017, entre el Ministerio de Obras

³ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena, La Buena Administración del Urbanismo, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2018, página

Públicas y el CONSORCIO ACCIDENTAL C&C PLAYA EL AGALLITO (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA URBANA, S.A. Y CONSTRUCTORA DE INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.), visible de fojas 54 a 62 del Expediente, se estipula lo siguiente:

"VIGÉSIMA SEGUNDA: CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES.

EL CONTRATISTA, se obliga a cumplir fielmente con todas las leyes, decretos, ordenanzas provinciales, acuerdos municipales, disposiciones legales vigentes y el asumir todos los gastos que éstas establezcan, sin ningún costo adicional para **EL ESTADO**."

Las circunstancias anteriores, le permiten inferir a este Tribunal que, de conformidad al Régimen Municipal, así como a los términos y condiciones del referido Contrato N° AL-1-20-17, el Consorcio contratista no debió ejecutar la obra denominada "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera", sin contar con el respectivo Permiso de Construcción que le exigía el Municipio de Chitré, el cual resulta independiente al pago de los impuestos que deriven de la ejecución de la mencionada obra, ya que dicha tramitación es exigida para todo tipo de proyecto, sin excepción alguna, y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional, como lo ha señalado este Tribunal, en distintos Pronunciamientos, como es el caso de la Sentencia de 14 de septiembre de 2007, en la cual se indicó lo siguiente:

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 el momento-no significa que asimismo esté exenta de cumplir con el requisito del permiso de construcción, pues son cuestiones distintas y separadas. ...".

De conformidad con lo anterior, y en atención al numeral 5 del artículo 37 de la Ley N° 6 de 2006, constituye una infracción en materia urbanística, el realizar trabajos de parcelación, urbanización y edificación no autorizados por

las Autoridades Urbanísticas, normativa en que se basó el Municipio de Chitré, para sancionar al Consorcio demandante, al no contar con el Permiso de Construcción correspondiente, para la ejecución de la obra denominada "Diseño y Construcción para la Rehabilitación de la Vía Chitré-Playa El Agallito, Provincia de Herrera", comprendida dentro del Contrato N° AL-1-20-17, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y el accionante.

En ese sentido, esta Corporación de Justicia concluye que, la actuación impugnada no incurrió en la violación de los artículos 2, 8 y 37 de la Ley N° 6 de 2006, que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano.

Por último, teniendo en consideración que los apoderados judiciales del Consorcio demandante, hacen referencia igualmente a la vulneración del **Principio de Proporcionalidad** por parte del Ente Municipal demandado, al momento de imponerle una sanción excesiva por un monto de Setenta y Seis Mil Balboas con 00/100 (B/.76,000.00), esta Superioridad estima oportuno referirse a dicho Principio, que es uno de los que gobierna el Derecho Administrativo Sancionador.

Así, de acuerdo al tratadista español José Garberi Llobregat, el Principio de Proporcionalidad se erige como una frontera o límite a la actuación represiva de las autoridades, "la cual únicamente podrá ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos perseguidos por la misma, de forma que cuando los fines buscados con su adopción puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas, ha de imponerse la utilización de estas últimas".4

En virtud de lo anterior, observa este Tribunal que la Autoridad Municipal, al momento de imponer la sanción económica al CONSORCIO ACCIDENTAL C&C PLAYA EL AGALLITO (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA

⁴ GARBERI LLOBREGAT, José. El Procedimiento Administrativo Sancionador, Tercera Edición, Tirant Lo Blanch, España, 1998, págs. 143-144.

INTERNACIONAL, S.A.), indicó en sus motivaciones, que la misma atendía a la gravedad de la falta y a las violaciones de la Ley y demás normativas aplicables; y, que la suma de Setenta y Seis Mil Balboas con 00/100 (B/.76,000.00), consideraba "el monto de los tributos municipales dejados de percibir en beneficio del interés local del Municipio de Chitré". (foja 46 del Expediente)

En ese sentido, advierte la Sala Tercera que, de acuerdo con el **Principio** de **Proporcionalidad**, la Autoridad demandada impuso la sanción al Consorcio accionante, de acuerdo al rango señalado en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley N° 6 de 2006 –que constituye otra de las disposiciones denunciadas como infringidas-, que establece lo siguiente:

"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 ...".

De igual manera, se observa que, el Municipio de Chitré, atendió el contenido del artículo 5 del Acuerdo Municipal N° 2 de 7 de enero de 2015, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, que indica que los impuestos de los Permisos de Construcción, se establecen sobre la base del valor estimado de la obra, el cual deberá estar estipulado en la Solicitud de Permiso Preliminar de Construcción.

De esta forma, esta Corporación de Justicia concluye que, la Autoridad demandada valoró en su conjunto, todos los criterios para la imposición de la sanción pecuniaria al Consorcio contratista, y adecuó la misma a la gravedad de la falta, así como al monto del Contrato N° AL-1-20-17, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y el CONSORCIO ACCIDENTAL C&C PLAYA EL AGALLITO (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA URBANA, S.A. Y

CONSTRUCTORA DE INFRAESTRUCTURA INTERNACIONAL, S.A.), que, de acuerdo, a su Cláusula Quinta, tenía un monto total de Ocho Millones Doscientos Mil Cincuenta y Dos Balboas con 00/100 (B/.8,200,052.00). (foja 56 del Expediente)

De esta forma, la Sala estima que, contrario a lo planteado por el demandante, el contenido de la actuación impugnada se ajustó a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, por lo cual deben ser igualmente desestimadas, las alegaciones formuladas sobre la posible violación del artículo 38 de la Ley N° 6 de 2006, así como del artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que establece los Principios que deben regir la actuación administrativa.

En vista que la parte actora no ha probado que se hayan producido ninguna de las infracciones imputadas al Acto atacado, corresponde a la Sala desestimar su ilegalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 45 de 26 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, y NIEGA el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

MAGISTRADO

CECILIO/CEDALISE RIQUELME

MAGISTRADO

(Geal-Use dole

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

MAGISTRADA

KATIA ROSAS SECRETARIA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 7700 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la de la de hoy de 20, 720 de la de hoy de 20, 720 de la de 20, 720 de 20