



**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:

El Licenciado Jorge Federico Lee, actuando en nombre y representación de la Asociación Accidental **CONSORCIO FCC- COREDOR DE PLAYAS I**, conformado por **FCC CONSTRUCCIÓN, S.A.** y **OPERADORA CICSA, S.A. DE C.V.**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 07 de 4 de septiembre de 2019, su acto confirmatorio, ambas emitidas por la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, y para que se hagan otras declaraciones.

I. ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS.

Como ya hemos adelantado, la parte actora solicita mediante Demanda visible de foja 13 a 30 del Expediente Judicial, que se declare nulo, por ilegal, el acto contenido en la Resolución No. 07 de 4 de septiembre de 2019, emitida por la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, a través de la cual se resolvió lo siguiente:

“Artículo Primero, Sancionar al Consorcio Corredor de Playas, con la suma de, Diez Mil Balboas (B/. 10,000.00) que deberá pagar a favor del Tesoro Municipal de La Chorrera en



un plazo no mayor de diez (10) días contados a partir de su notificación.

Artículo Segundo, Suspender todos trabajos (sic) que tenga que ver con dicho proyecto.

Artículo Tercero: El pago de esta sanción no exime del trámite y el pago de los impuestos correspondientes.”

De igual manera, la demandante solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución de 16 de diciembre de 2019, expedida por la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, que confirma el contenido de acto administrativo primigenio.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

A. Antecedentes.

La apoderada judicial de la Asociación Accidental **CONSORCIO FCC-CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, conformado por **FCC CONSTRUCCIÓN, S.A. Y OPERADORA CICSA, S.A. DE C.V.**, explica en los hechos que sirven de fundamento de la Demanda, que su representada y el Estado panameño suscribieron el Contrato No. AL-1-85-17 de 22 de marzo de 2018, para la construcción del Proyecto denominado “AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES-CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)”, el cual tiene una extensión, según afirma, de aproximadamente treinta y seis kilómetros (36K) más trescientos cincuenta metros (350m), y va desde la finalización de la autopista Arraiján- La Chorrera, hasta la entrada de Santa Cruz, después del Río Lagarto, por tanto, es una obra de construcción con incidencia en los distritos de La Chorrera, Capira y Chame.

Prosigue señalando, que el 21 de diciembre de 2018, el **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, presentó en el Despacho del Ingeniero Municipal del Municipio de La Chorrera solicitud de permiso de construcción del referido Proyecto, misma que fue reiterada mediante notas de 28 de marzo de 2019 y 29 de mayo de 2019.

Así, manifiesta que dichas solicitudes fueron respondidas por el funcionario en cuestión por conducto de la Nota No. DM/591-19 de 25 de junio de 2019, en la que se consignó que el Consorcio que representa debía pagar un

impuesto de construcción por el monto de dos millones trescientos veintiséis mil cuarenta y siete balboas con 25/100 (B/.2,326,047.25), invocando como fundamento para tal cobro lo contenido en el artículo 110 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009.

Bajo esos términos, arguye que la Alcaldía del Distrito de La Chorrera profirió la Resolución No. 07 de 4 de septiembre de 2019, omitiendo el procedimiento ordenado en el artículo 22 del Decreto Ejecutivo No. 22 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 2007, para la suspensión de una obra y la imposición de multa, puesto que no celebró Audiencia previa, ni le permitió al **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I** presentar descargos que se consignaran en un acta.

En ese contexto, señala haber presentado Recurso de Reconsideración en contra de la Resolución antes indicada; no obstante, por conducto de la Resolución de 16 de diciembre de 2019 se decidió confirmar en todas sus partes la decisión primigenia.

B. Normas que se estiman violadas y el concepto de la violación.

De un estudio del Expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

1. Artículo 22 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 2007.

El apoderado judicial del Consorcio actor denuncia la violación directa por comisión del artículo 22, toda vez que, desde su perspectiva, el acto administrativo demandado omite el procedimiento establecido en dicha norma para la suspensión de una obra y la imposición de la multa.

En tal sentido, arguye que aunque la excerta aludida estipula que previo a la imposición de la multa debe realizarse una Audiencia oral y brindarle la oportunidad al supuesto infractor a que presente sus descargos, ninguno de tales acontecimientos fueron permitidos, puesto que la Alcaldía del Distrito de la Chorrera prescindió de estas etapas antes que la multa fuese impuesta.

2. Numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Manifiesta que se ha infringido este artículo, en virtud que la Alcaldía de Panamá desatendió dos (2) trámites fundamentales que debían seguirse previo a la imposición de la multa, a saber: realización de una Audiencia y dar la oportunidad a que el **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, presentara sus descargos en acta.

3. Numeral 21 del artículo 75 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

Es del criterio que la norma ha sido violada en concepto de aplicación indebida, puesto que, según afirma, la Alcaldía del Distrito de La Chorrera pretende sancionar al **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I** con una multa, a efectos que pague el impuesto de edificaciones y reedificaciones, como condición para expedirle el permiso de Construcción del Proyecto denominado "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)".

Sin embargo, afirma que la obra sobre la cual pretende el impuesto es una carretera pública que no constituye una "edificación o reedificación", sujeta al pago de impuesto, toda vez que no está destinada a uso habitacional o análogo, a diferencia de éstas.

Agrega, que aun en el caso que se considerara que el Proyecto en cuestión fuese una edificación o reedificación, tampoco estaría sujeto al pago de impuesto en dicho concepto, toda vez que se trata de una obra de alcance nacional, ya que consiste en la ampliación y rehabilitación de la Carretera Panamericana, única vía nacional que comunica todo el país de este a oeste.

4. Artículo 110 y 111 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009.

Sostiene que estos artículos han sido violados en concepto de interpretación errónea, en virtud que la Alcaldía de La Chorrera le da un sentido y alcance del cual carece. Así, explica que el acto administrativo impugnado sanciona con una multa al **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, pretendiendo cobrarle un impuesto municipal de edificaciones y reedificaciones por la construcción del Proyecto denominado "AMPLIACIÓN A SEIS (6)

CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)", cuando dicha construcción es una obra de infraestructura vial.

Por ende, plantea que la violación ocurre porque no existe normativa legal que faculte a un Municipio a cobrar impuesto por la construcción de carreteras públicas, tal es el caso de la obra que se pretende construir, por ende, y con sustento en lo preceptuado en el artículo 245 de la Constitución Política no es posible el cobro de este impuesto.

III. DEFENSA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

Una vez admitida la Demanda, se corrió traslado al Alcalde del Distrito de La Chorrera, a efecto que rindiera informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la expedición de la Resolución No. 7 de No. 07 de 4 de septiembre de 2019.

A Foja 88 del Expediente Judicial, consta que dicho funcionario público otorgó Poder Especial a los Licenciados Marcelino Ramos Madrid y Ricardo Antonio Bonilla Jaramillo, a efecto que ejercieran su representación en el presente Proceso.

Por ello, tenemos que de fojas 89 a 95 consta la contestación brindada por el Licenciado Ricardo Antonio Bonilla Jaramillo, en la que defiende la legalidad del acto impugnado.

Para ilustrar a la Sala sobre su posición, el apoderado judicial de la Entidad municipal demandada, arguye que si bien, el artículo 245 de la Carta Magna ha establecido que, por regla general, los impuestos municipales son aquellos que no tengan incidencia fuera del Distrito, la propia norma constitucional establece una excepción, derivando en la Ley la posibilidad que los impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia extradistrital.

En esa línea, explica que la Ley 37 de 2009, contempló tal supuesto, y es que, según relata:

"el artículo 110 de la Ley 37 de 2009, desarrolla las rentas e impuestos municipales, al referir que las normas tributarias tienen aplicación en el territorio del municipio en

donde realicen sus actividades, preste los servicios o se encuentren radicados los objetos de gravamen municipal, con independencia al domicilio del contribuyente. (Acuerdo No.03 de 24 de febrero de 2015, publicado en la gaceta oficial 27741-B de 17 de marzo de 2015).

Del mismo modo, la disposición legal desarrolla claramente el texto constitucional citado como infringido, al determinar, de forma concreta, cuál es el ámbito de jurisdicción para la aplicación de las cargas fiscales para los Municipios y regula, además, la excepción que refiere el citado texto fundamental, al precisar que el caso de los tributos que tengan incidencia extradistrital, los Municipios cobrarán proporcionalmente a la actividad que se desarrolla. Que ello no es contrario al sentir del constituyente, habida cuenta que los contribuyentes del Estado panameño tienen la obligación de pagar las cargas fiscales por el desarrollo de sus actividades profesionales, las cuales serán diferenciadas del ente que se encargue de realizar el cobro, ya sea nacional o municipal, las cuales son excluyentes e impiden una doble erogación fiscal.”

Aunado a lo anterior, agrega que:

“con la Ley 37 de 2009, se busca como fin que los impuestos extradistritales, logra cristalizar los objetivos y fines de descentralización pública, al dotar a los Municipios de mayores recursos cuando las erogaciones que tiendan a cobrar estén dentro de la facultades que le concede la ley y, en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de servicios y una administración realmente eficiente de los recurso (sic) públicos.

Por consiguiente, la Ley 37 de 29 de junio de 2009, en su artículo 110, segundo párrafo, está conforme a las disposiciones constitucionales que rigen la materia, por lo que la aplicación de lo dictado en la Resolución No.7 de 4 de septiembre de 2019, emitida por el Alcalde del distrito de La Chorrera, se basó en la legalidad de los actos administrativos.”

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 626 de 12 de mayo de 2021, visible a fojas 132 y 133 del Expediente Judicial, presenta escrito de aprobación de la gestión efectuada del apoderado especial designado por la Alcaldía del Distrito de la Chorrera, dentro del Proceso en estudio.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar el examen de rigor.

A. Determinación del problema jurídico.

Del atento análisis del Expediente sometido a nuestro estudio, se desprende que el demandante, **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS**

PLAYAS I, siente su derecho afectado producto de la emisión de la Resolución No. 07 de 4 de septiembre de 2019, expedida por la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, mediante la cual, entre otras cosas, le impone una multa de diez mil balboas (B/.10,000.00), por supuestamente haber iniciado los trabajos de construcción del Proyecto denominado "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES-CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)", sin haber realizado el pago de 2% del valor del valor de la obra en concepto de Impuesto Municipal de Construcción; y ordenó la suspensión del Proyecto. Siendo aquél acto confirmado por la Resolución No. 07 de 4 de septiembre de 2019.

Por tal razón, y de conformidad con lo dispuesto con el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, presenta Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción ante esta Sala (Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial), con la finalidad que se declaren nulas las Resoluciones aludidas, ambas emitidas por la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, que ejerce la legitimación pasiva.

En este orden de ideas, observamos que las decisiones emitidas en la Vía Gubernativa por la autoridad demandada, se fundamentaron, y así se sustentó igualmente en esta instancia, en la facultad que considera le asiste a la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, de cobrar un tributo del 2% sobre todas las obras residenciales y comerciales que se realicen en el Distrito de la Chorrera.

Del mismo modo, la Entidad es del criterio que el artículo 110 y 111 de la ley 37 de 2009, le otorga facultades suficientes para grabar proporcionalmente los impuestos correspondientes a la obra llevada a cabo, pese al carácter extraterritorial que la misma posee.

Por su parte, vemos que el Consorcio demandante se opone al pago de dichos impuestos, al considerar que previo a la emisión de las Resoluciones impugnadas se le violó el Debido Proceso que le asistía, en virtud que se omitió el procedimiento previsto en el artículo 22 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 2007,

de realización de Audiencia Oral y brindarle la oportunidad de presentar descargos en actas, que le asistía, previo a la suspensión de una obra y la imposición de la multa.

Aunado a este hecho, arguye que el Proyecto denominado "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA-SANTA CRUZ)", es una obra extradistrital que constitucionalmente está exenta del pago de tributos municipales.

Siendo ello así, se desprende de las pretensiones del **CONSORCIO FCC-CORREDOR DE LAS PLAYAS I** y de las normas invocadas por su apoderado especial, que **el problema jurídico planteado va encaminado a determinar lo siguiente:**

1) Si la Alcaldía del Distrito de La Chorrera violentó la Garantía del Debido Proceso en el Procedimiento Administrativo que ha motivado la causa objeto de nuestro estudio; y,

2) Si la Alcaldía del Distrito de La Chorrera se encontraba facultada para exigirle al CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I el pago de impuesto de construcción por la obra de AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ).

B. Sobre el Fondo de la controversia.

Expuesto lo anterior, esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se aboca al estudio de la causa sometida a nuestro análisis, de la siguiente manera:

1) Sobre la violación al Debido Proceso Administrativo en que incurrió la Alcaldía del Distrito de La Chorrera.

En este sentido, observamos que el primer cargo de infracción expuesto por el demandante versa sobre el supuesto incumplimiento del Debido Proceso. Y es que, de acuerdo con los argumentos expuestos por el **CONSORCIO FCC-CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, se infringió el artículo 22 del Decreto Ejecutivo

No. 23 de 2007, por cuanto no se realizó la Audiencia prevista en la norma, ni tampoco se le permitió presentar los respectivos descargos, situación que motiva la concurrencia de la causal de nulidad establecida en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

Al respecto, esta Corporación de Justicia estima oportuno hacer sucinto abordaje sobre esta Garantía Constitucional, a fin de tener una mayor comprensión sobre su naturaleza y, sobre todo, alcance en este tipo de causas.

En este orden de ideas, tenemos que la Garantía del Debido Proceso como Derecho Fundamental se encuentra consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”. (El resaltado es nuestro).

Tanto la doctrina y la jurisprudencia de este Alto Tribunal han prolijado un pródigo repertorio conceptual que ha permitido entender y aclarar el contenido esencial del derecho fundamental al Debido Proceso; contemplándolo como una prerrogativa esencial, dentro del sistema democrático, de contenido prestacional, a través de la cual, el Estado pone en funcionamiento el servicio público de Administración de Justicia.

Así, este servicio público se desempeña procurando el acceso a la jurisdicción mediante la reducción de las exigencias formales; el acatamiento de los protocolos procesales, formas y presupuestos consignados en la Ley para ejercer el Derecho de Acción y presentar toda clase de súplicas o solicitudes ante las autoridades previamente identificadas en la Ley, a través de los procedimientos descritos en la misma; el suministro y respeto de las garantías mínimas para asegurar un trato igualitario, neutral de parte del operador jurisdiccional, junto con los instrumentos necesarios para garantizar una defensa efectiva.

En ese escenario, surge el contenido esencial del Debido Proceso, que se encuentra integrado por un cúmulo de Derechos que tienen por fin proteger a las partes que acuden ante los Tribunales, como lo son, entre otros, ser juzgado por Tribunal competente, independiente e imparcial preestablecido en la Ley; permitir la bilateralidad y contradicción; aportar pruebas en su descargo; obtener una Sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones; la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos; que se materialice la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada, y también que los derechos reclamados puedan, en el momento de dictarse la Sentencia, ser efectivos.

Forma también parte del núcleo de la garantía que ocupa al Pleno, el Derecho a que el Tribunal, para proferir su decisión, satisfaga los trámites procedimentales que sean esenciales, es decir, en adición a aquellos que ya han sido destacados, los que, en general, de restringirse de manera arbitraria o de negarse, producen en el afectado una situación de indefensión, por lesionar los Principios de Contradicción y Bilateralidad procesales.

Sobre el particular, el procesalista Jorge Fábrega Ponce¹, destaca que la jurisprudencia ha llenado de contenido la Garantía del Debido Proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el Derecho a la Tutela Constitucional.
2. Derecho al juez natural.
- 3. Derecho a ser oído.**
4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.

¹ En su obra, Instituciones de Derecho Procesal Civil.

5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.
7. Respeto a la cosa juzgada.

En esta línea, la Jurisprudencia ha indicado que, en adición a los derechos recién enlistados, deben respetarse los trámites que resulten esenciales en todo Proceso, y se provea a la ejecución, por los Tribunales, de las decisiones que éstos emitan.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el Debido Proceso para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos que deben ser respetados a las partes dentro de todo Proceso, sin importar su naturaleza, de entre los que se encuentran: el Derecho a ser juzgado por un Juez Natural, **el Derecho de Defensa**, el Principio de Legalidad, **el Derecho a Pruebas**, el Derecho a una Sentencia justa, el Principio de la Doble Instancia y la Cosa Juzgada.

En ese sentido, la Corte ha reiterado en numerosos precedentes que **la violación del Debido Proceso únicamente ocurre cuando se desconocen o pretermiten trámites esenciales del Proceso que, efectivamente, conlleven la indefensión de los Derechos de alguna de las partes. Dicho de otra forma, da lugar a la prescindencia del Debido Proceso, cuando se viola alguno de los derechos que lo componen de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de ejercer una defensa efectiva² ante Tribunal competente.**

² Ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de la bilateralidad, o contradicción de derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales, falta total de motivación de éstas, tramitación de procesos no regulados mediante ley; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconozca la cosa juzgada material.

Habiendo anotado lo anterior, corresponde ahora que la Sala realice el estudio de los cargos de infracción plasmados por la parte actora que versan sobre este punto, a objeto de determinar si efectivamente ha existido la pretermisión denunciada; no obstante, para satisfacer tal quehacer, es necesario abocarnos a examinar las piezas procesales que componen el Expediente y, especialmente, aquellas que fueron parte del Procedimiento Administrativo que llevó a cabo la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, previo a la imposición de la sanción que ante este Tribunal se impugna.

En primer plano, puede observarse que mediante Nota³ dirigida al Ingeniero Municipal del Municipio de La Chorrera, recibida en dicho Despacho el 21 de diciembre de 2018, el **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, realizó una solicitud de Permiso de Ocupación para la realización del Proyecto denominado “AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)”.

Dicha misiva fue respondida, a través de la Nota⁴ DMI-353/2019 de 28 de marzo de 2019, mediante la cual el Ingeniero Municipal de la Alcaldía de La Chorrera, informa haber elevado consulta sobre el tema al Procurador de la Administración, quien le indicó que dicho Proyecto no se encontraba exonerado al pago de Impuesto Municipal de Construcción, por lo tanto, debía cancelar tributo en ese concepto previo a la emisión del Permiso de Construcción solicitado.

Posteriormente, consta la Nota⁵ DMI-483/2019 de 22 de mayo de 2019, dirigida al **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, por conducto de la cual se informa que el Proyecto de “AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)” inició trabajos sin tener los permisos correspondientes, por lo cual le otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles para que se apersonaran a la Dirección de Ingeniería

³ Ver foja 2 del Expediente Administrativo.

⁴ Ver foja 36 del Expediente Administrativo.

⁵ Ver foja 31 del Expediente Administrativo.

Municipal de La Chorrera a tramitar el permiso de construcción para pagar impuesto.

Luego de ello, se aprecia que por conducto de la Nota⁶ C-MUN-CPI-007 de 29 de mayo de 2019, el **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, acusó recibo de la Nota DMI-353/2019, y reiteró el contenido de su solicitud.

Por su parte, vemos que la Alcaldía del Distrito de La Chorrera da respuesta a la misiva referida en el párrafo anterior, mediante la Nota⁷ DIM/591-19 de 25 de junio de 2019, por la que indica el fundamento legal que respalda su posición de requerir el pago de impuesto por parte del Consorcio actor, así mismo, consigna el monto que a su juicio, debe ser cancelado por el Consorcio en ese concepto.

Acto seguido, se aprecia a foja 48 del Expediente Administrativo, la boleta de citación identificada como Orden N° 1285, mediante la cual la Alcaldía del Distrito de La Chorrera cita al **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**. Del mismo modo, consta a foja 49 el Oficio N°DMI-793/2019 de 28 de agosto de 2019, a través del cual el Director de Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Distrito de La Chorrera informa al Alcalde del mismo Distrito, las diligencias de notificación efectuadas en el aludido Expediente.

Por su parte, el **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I** profirió la Nota C-MUN-CPI-011 de 10 de octubre de 2019, dirigida a la Alcaldía del Distrito de La Chorrera, a través de la cual acusa recibo de la citación identificada como la Orden No. 5278 de 9 de octubre de 2019, y reiteró el contenido de sus Notas de fecha 28 de marzo de 2019 y 29 de mayo de 2019.

En estos términos, se observa que la Alcaldía del Distrito de La Chorrera emitió la Nota DMI-858/2019 de 10 de octubre de 2019, en la que insistió en el contenido de las anteriores comunicaciones, en el sentido que no se había emitido el Permiso de Construcción, en virtud que el **CONSORCIO FCC-**

⁶ Ver foja 40 del Expediente Administrativo.

⁷ Ver foja 43 del Expediente Administrativo.

CORREDOR DE LAS PLAYAS I, no había realizado el pago correspondiente en concepto de Impuesto Municipal de Construcción.

Cumplidas las comunicaciones previas, la Alcaldía del Distrito de La Chorrera profirió la Resolución N°07 de 4 de septiembre de 2019, que decidió sancionar al Consorcio con una multa de diez mil balboas (B/.10,000.00), por iniciar las obras de construcción sin haber realizado el pago de los impuestos municipales.

Disconforme con esta decisión, los apoderados judiciales del hoy accionante interpusieron Recurso de Apelación en el cual expusieron todas las argumentaciones que motivaban su alzada; dicho Recurso fue resuelto por la Resolución de 16 de diciembre de 2019, que confirmó el contenido de la decisión primigenia.

En esa dirección, al pasar revista del libelo de la Acción promovida y realizar la respectiva confrontación entre el cargo de infracción expuesto por el accionante en relación a la supuesta violación del Debido Proceso y las actuaciones surtidas en la etapa administrativa, **debemos advertir que le asiste la razón al CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I cuando afirma que se pretermitieron trámites fundamentales que debieron llevarse a cabo previo a la imposición de la multa y a la suspensión de la obra.**

En este orden de ideas, se hace preciso remitirnos al contenido del artículo 22 del Decreto Ejecutivo No.23 de 2007, "Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones.", cuyo contenido medular es el citado a continuación:

"Artículo 22: Procedimiento Técnico Legal de la Autoridad Urbanística Municipal:

1. La autoridad Urbanística Local velará por el cumplimiento de la Ley 6 del 1 de febrero de 2006 y de considerar mediante informe técnico elaborado por la oficina de planificación, emitirá una boleta de citación la cual indicará el día y la hora que debe comparecer el infractor a la instancia correspondiente.

2. Una vez remitido el Informe Técnico a la Autoridad Urbanística, esta dictará Auto de Suspensión a fin que se proceda

con la paralización de la obra; dicho auto es recurrible toda vez que constituye una medida cautelar. Una vez que la falta sea corregida y la multa cancelada la Autoridad Urbanística procederá al levantamiento de la suspensión, mediante la correspondiente resolución.

3. La audiencia oral se celebrará el día y la hora previamente fijado en la boleta de citación. En caso de no comparecer a la Secretaría Técnica Legal, después de la tercera citación se pedirá el apoyo a la Autoridad de Policía para que haga comparecer al infractor.

4. De lo actuado en la audiencia, se levantará un acta sobre los descargos esbozados por el infractor. En caso de que el infractor se rehúse a firmar la misma, el juzgador dejará constancia de su renuencia y firmará un testigo por él.

5. La decisión se dictará con posterioridad a la audiencia, salvo que a juicio del juzgador resulte indispensable la práctica de alguna nueva inspección a la obra, en cuyo caso se solicitará un reinspección al Departamento correspondiente.

6. La notificación será personal, por medio de una diligencia en la que se expresará en letras el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, la que firmarán el notificado o un testigo por él si no pudiere, no supiere o no quisiere firmar y el secretario o un funcionario autorizado por el despacho, quien expresará abajo su firma y cargo. En caso de desconocer el paradero del infractor o que el mismo se niegue a comparecer, se notificará a través de un Edicto en Puerta en el lugar donde se realiza la obra, luego de tres informes emitidos por los notificadores.

7. Contra la decisión del juzgador de primera instancia cable el Recurso de Reconsideración, el cual debe sustentarse en un Escrito presentado ante la instancia correspondiente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la Resolución.
..." (El énfasis es suplido).

Tal como se observa, el precitado artículo contempla el trámite a seguir para la suspensión de una obra y la interposición de una multa.

Desde esa óptica, el estudio de la norma invocada revela en el caso sometido a nuestro estudio, que si bien, la Autoridad demandada desplegó una serie de acciones tendientes a notificar y poner en conocimiento al **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, sobre su criterio jurídico en materia tributaria respecto del Proyecto denominado "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)", no menos cierto es que dicha Entidad no realizó la Audiencia Oral contenida en el numeral 3 del aludido artículo 22 del Decreto Ejecutivo No.23 de 2007, la cual le hubiese dado la oportunidad al Consorcio demandante de poder presentar sus descargos, situación que deriva en una violación a la Garantía del Debido Proceso Legal.

En ese contexto, debe resaltarse que la propia norma contempla el procedimiento a seguir en aquellos casos en los que el citado se rehúse a apersonarse a la citación expedida por la Autoridad, tal como hubiere parecido suceder en este caso. Así, se desprende que la norma plantea, que ante la negativa de comparecer a la respectiva Audiencia, puede peticionarse apoyo a la Autoridad de Policía para que haga comparecer al infractor.

Es por ello, que somos del criterio que pese a que el Consorcio pareció haber obviado, en la etapa administrativa, el Principio de Buena Fe Procesal que debe prevalecer en estas causas, en este caso negándose a acudir a la citación realizada por autoridad competente, la Alcaldía del Distrito de La Chorrera se encontraba obligada a atender el procedimiento previsto en el Decreto en cuestión, situación que evidentemente no ocurrió, pues vemos que se dictó el acto contentivo de la sanción sin que se hubiera realizado una audiencia previa.

Así las cosas, ante los supuestos que hemos evidenciado en los párrafos precedentes, esta Sala Tercera arriba a la inequívoca conclusión que el acto administrativo impugnado fue emitido sin la atención integral de la Garantía del Debido Proceso, por cuanto en el procedimiento que precedió a la sanción impuesta, se omitió la celebración de la Audiencia contemplada en la normativa.

Al margen de lo expuesto, queremos recordar a los integrantes del **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, el contenido del Principio de Buena Fe Procesal que debe regir las actuaciones de todas las partes en un proceso, por tanto, le conminamos a que en lo sucesivo apegue sus actuaciones a este importante principio rector.

Sin perjuicio de lo anterior, y aún en el caso que se hubiese atendido la Garantía del Debido Proceso en la causa bajo análisis, el acto de todas formas sería ilegal, en virtud que las normas aplicables al caso ponen de manifiesto que el Proyecto **AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS**

PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)", no se encontraba sujeto al pago de impuestos municipales.

2) Sobre la carencia de Facultades de la Alcaldía del Distrito de la Chorrera para exigirle al CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I el pago de impuesto de construcción por la obra denominada "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)".

En esta línea, conviene referirnos a la normativa que regula la facultad de los Municipios, con relación a la creación de los impuestos, contribuciones, Derechos y Tasas. De esta forma se hace preciso traer a colación el contenido del artículo 245 del Texto Fundamental, que a su letra dice:

Artículo 245. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la devisa separación las rentas y gastos nacionales y municipales".

En desarrollo de esta excerta constitucional, tenemos que el artículo 74 de la Ley 106 de 1973, que establece el Régimen Municipal prevé las actividades gravables por los Municipios y el marco territorial aplicable, de la siguiente forma:

Artículo 74. Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito".

En complemento de esta disposición legal, fue concebido el artículo 110 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, "Que descentraliza la Administración Pública", que a su letra dice:

"Rentas e Impuestos Municipales

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, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente.

Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla".

Del bloque normativo invocado, queda de manifiesto que, por regla general, todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas, de cualquier

clase, que se realicen dentro del Municipio con incidencia interdistrital (que se genere, dentro de dicha circunscripción territorial), son aquellas que pueden ser objeto de gravamen municipal.

No obstante lo anterior, las propias disposiciones constitucionales y legales a las cuales hemos hecho referencia imponen la excepción, a efectos que un Municipio pueda cobrar impuestos de actividades con incidencia extraterritorial, siempre y cuando sea una Ley Formal aquella que determine tal posibilidad.

Este tema ya fue abordado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 7 de febrero de 2019, dictada a propósito de una Acción de Inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 110 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009. La parte pertinente del Fallo es la que a continuación se cita:

“Ante el marco jurídico expuesto, resulta evidente que lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 110 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, no infringe el texto del artículo 245 de la Constitución Política, por cuanto, como bien señala la Procuradora General de la Nación, la norma constitucional desarrolla la competencia de los impuestos municipales que, como regla general, son los que no tengan incidencia fuera del Distrito respectivo, por lo que solo puede ser municipal un impuesto que se genere en esa circunscripción territorial.

No obstante, la norma constitucional impone una excepción, derivando en la Ley la potestad de determinar que los impuestos sean municipales, a pesar de tener esa incidencia extradistrital. Lo que conlleva la posibilidad de que exista la extra municipalidad que ha abordado la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

Y es que, del artículo 245 de la Constitución Política se desprende que si no existe una ley que expresamente establezca lo contrario, las obras que tienen carácter nacional no pueden ser gravadas con impuestos municipales.

Sin embargo, de ningún modo se puede afirmar que, con lo dispuesto por el segundo párrafo de la norma demandada, se le conceda a los Municipios la facultad o potestad de fijar y cobrar los impuestos con incidencia extradistrital, que no estén previamente determinados por disposición expresa de Ley, pues, como es sabido, la potestad tributaria de los Municipios es derivada, a diferencia de la del Gobierno Central que es originaria. Es decir, la norma impugnada no le permite a las autoridades municipales, de modo alguno, la potestad de gravar con impuestos inexistentes a los contribuyentes.

En ese sentido, nos permitimos poner de relieve que en materia impositiva la Constitución Política establece una serie de restricciones que constituyen garantías fundamentales de los asociados para evitar que mediante la creación de gravámenes constantes, la carga impositiva recaiga sobre los ingresos de la población económicamente activa, convirtiéndose en un abuso y sin que se dé la contraprestación de más y mejores servicios públicos en beneficio de la colectividad. Es por ello, que toda carga impositiva debe ser establecida mediante ley formal o material, según el caso,

debidamente promulgada en la Gaceta Oficial, a efecto de que sea plenamente conocida por todos los contribuyentes, con la debida anticipación.

Lo antes expuesto tiene su justificación en el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 52 de la Constitución Política, según el cual *'Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes.'*

Consecuentemente, tenemos que el artículo 74 de la Ley 106 de 1973 'Sobre Régimen Municipal' (G.O. 17458 de 24 de octubre de 1973), prevé que son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se realicen en el Distrito. Bajo esta premisa, los Concejos Municipales no pueden gravar ninguna actividad que tenga incidencia extradistrital, salvo que existiese alguna Ley que autorizara el establecimiento de dicho gravamen.

En cuanto a alegada violación por parte de los proponentes, el Pleno reitera que si bien es cierto que la jurisprudencia de esta Máxima Corporación de Justicia, así como de la Sala Tercera han reiterado que los Municipios tienen la potestad para gravar las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se generen en su circunscripción territorial, por la autoridad que le confieren las disposiciones en referencia, no es menos cierto que la disposición demandada refuerza lo dispuesto en el artículo 245 de la Constitución Nacional, el cual establece que los impuestos municipales sólo tienen incidencia dentro del distrito, salvo que una Ley formal disponga que el impuesto municipal pueda tener incidencia fuera del distrito, excepción que se consagra en lo dispuesto por la disposición legal demandada."

Siendo ello así, esta Sala Tercera debe resaltar que en materia impositiva municipal solo pueden los Municipios fijar y cobrar impuestos con incidencia extradistrital cuando estos se encuentren debidamente contemplados, de manera expresa, en una disposición con rango Legal.

Ahora bien, Las constancias procesales revelan que el **Consortio FCC-Corredor de las Playas I, conformado por FCC CONSTRUCCIÓN, S.A. y OPERADORA CICSA, S.A. DE C.V.**, se sometió a un proceso de Licitación que finalmente concluyó con la suscripción del Contrato No.AL-1-85-17 de fecha 22 de marzo de 2018, a través del cual se establece la ejecución del proyecto denominado "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES – CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO 1: CHORRERA – SANTA CRUZ)".

En este orden de ideas, del debido análisis del proyecto licitado (Ampliación del tramo 1 del "Corredor de Las Playas"), podemos percatarnos que el mismo trata sobre la construcción de una carretera vial que debería

ejecutarse en regiones comprendidas en los distritos de La Chorrera, Capira y San Carlos.

De igual manera, la atenta lectura del pliego de cargos de la Licitación que motivó la suscripción del contrato antes descrito, revela que la obra poseería un impacto Nacional, tal como puede apreciarse en su apartado denominado "2. *OBJETO DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO*", que dispone lo citado a continuación:

"El Gobierno Nacional de Panamá, a través del Ministerio de Obras Públicas, está desarrollando los proyectos de ampliación de la red vial de alta capacidad entre la Chorrera y San Carlos, que son necesarias para absorber el aumento de la demanda de transporte terrestre que se está produciendo debido, principalmente, al desarrollo de comunidades del sector costal del pacífico.

Estos proyectos tienen como objetivo ampliar la red vial de alta capacidad de la Carretera Panamericana, en su tramo La Chorrera – San Carlos, para adecuarlos a la demanda presente y futura, mejorar la permeabilidad y la circulación entre las poblaciones en el lado del Pacífico, y mejorar las actuales condiciones de la red de infraestructuras con respecto a distancias y tiempos de trayecto, confort y seguridad para los usuarios."

Siendo ello, así se desprende con meridiana claridad que el Proyecto de "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)", es una obra con un impacto nacional que, como tal, posee un impacto extradistrital.

Desde esa óptica, Los Magistrados que integran esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, subrayan que no existe en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico positivo, una norma con rango Legal, que faculte expresamente a los Municipios para establecer un impuesto a la construcción de obras viales contratadas por el Estado, con incidencia extradistrital como aquella que nos ocupa.

En atención a lo esbozado, se hace palpable que la Alcaldía del Distrito de la Chorrera no posee capacidad legal que permita exigirle al **CONSORCIO FCC- CORREDOR DE LAS PLAYAS I**, el pago de impuesto de construcción por la obra de "AMPLIACIÓN A SEIS (6) CARRILES- CORREDOR DE LAS PLAYAS (TRAMO1: CHORRERA- SANTA CRUZ)", en virtud del impacto extradistrital que

ésta posee, pues, no se advierte la existencia de una disposición legal que lo faculte para el cobro de tal carga impositiva.

En este marco, las circunstancias planteadas nos llevan a la conclusión que le asiste la razón al Consorcio actor, toda vez que los actos administrativos atacados fueron emitidos en contravención a las normas a las cuales hemos hecho referencia en este Fallo, y en esos términos se pronunciará el Tribunal.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. 07 de 4 de septiembre de 2019, y su acto confirmatorio, ambas emitidas por la Alcaldía del Distrito de La Chorrera y, en consecuencia, se accede a las demás pretensiones.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

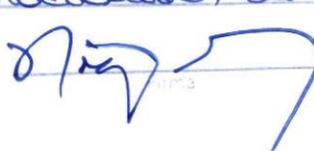

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 5 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:51 DE LA mañana

A Procuradores de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2202 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 4 de Agosto de 20 22


SECRETARÍA