



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, siete (7) de julio de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Licenciado Franklin Bell, en representación de la Autoridad del Canal de Panamá, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013, dictada por la Alcaldía de Colón.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 9 de junio de 2015 (f. 56), se le envió copia de la misma al Alcalde del Distrito de Colón, para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013, dictada por la Alcaldía de Colón. El apoderado judicial de la demandante fundamentó su solicitud manifestando que, el 22 de enero de 2013, la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal de Colón, emitió la Resolución N°09-13, por la cual se impone una multa de B/.100,000.00, a la empresa Grupo Howard, S.A., por haber iniciado los trabajos en el área de Arco Iris y otros puntos, sin contar con permiso de construcción emitido por la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal de Colón. El día 24 de enero de 2014, los abogados de la empresa Grupo Howard, S.A. presentaron recurso de reconsideración en contra de la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013. El día 5 de febrero de 2013,

dicha Dirección emitió la Resolución N°17-13, por la cual resuelve mantener en todas su partes la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013.

Los trabajos realizados por la empresa Grupo Howard,. S.A., relacionados con las Resoluciones N°09-13 de 22 de enero de 2013 y N°17-13 de 5 de febrero de 2013, corresponden a un proyecto de la Autoridad del Canal de Panamá para el realineamiento de la carretera Limón, nueva carretera Telfers y mejoras de la intersección de la Avenida Bolívar (carretera Telfers), la cual está relacionada con el programa de ampliación del canal y es ejecutado por la empresa Grupo Howard, S.A.

La ACP está sujeta a un régimen especial consagrado en el Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá, en la Ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá y sus reglamentos, que por mandato constitucional, dicta su junta directiva, por ello, de conformidad a su régimen especial, todas las obras de la Autoridad del Canal de Panamá, ejecutadas por la propia ACP, así como las ejecutadas por sus contratistas, como es el caso de la obra ejecutada por empresa Grupo Howard, S.A.

En consecuencia, conforme al artículo 316 de la Constitución Política de Panamá y el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, los cuales expresan que la Autoridad del Canal de Panamá está exenta del pago tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución de carácter nacional o municipal; todo proyecto u obra de la ACP ejecutado por ella misma o sus contratistas, será exento del pago de permiso de construcción y de cualquier otro tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución de carácter nacional o municipal.

DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

1. El artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, violado de forma directa por omisión.
2. El artículo 56 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, violado de forma directa por omisión.

EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Se envió Despacho para que el Municipio de Colón remitiera Informe Explicativo de Conducta, haciéndose referencia a una demanda contencioso administrativa de nulidad, pero el mismo no hizo mayores explicaciones y se limitó a indicar que la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013, acusada de ilegal fue emitida por el alcalde anterior, por medio de la cual resolvió multar a la sociedad Grupo Howard, S.A., por haber iniciado trabajos de construcción sin haber tramitado el permiso. Invocó equivocadamente el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, que faculta a la Procuraduría de la Administración a defender los intereses entre otros de los Municipios, cuando resulta claro que el rol de la Procuraduría de la Administración es en interés de la ley, acorde al numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 del 2000.

Dicho informe reposa a foja 66 del expediente.

INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

A foja 76 del expediente, consta Edicto N°339 de 22 de febrero de 2016, donde se designa como Defensora de Ausente de Marilyn Rodríguez de Howard, en calidad de tercero, a la Licenciada Ariadna G. Pérez, con cédula N°8-238-1877, en la presente demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado Franklin Bell, en representación de la Autoridad del Canal de Panamá, para que se declare nula por ilegal la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013,

dictada por la Alcaldía de Colón, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La Licenciada Ariadna G. Pérez, a foja 78 del expediente presentó la contestación de la demanda.

LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista 1248 de 16 de noviembre de 2016, indicando que el abogado de la recurrente sostiene que el Municipio de Colón ha vulnerado el artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, que exime a la Autoridad del Canal de Panamá el pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos.

Los artículos 43 y 56 de la Ley 19 de 1997 establecen lo siguiente:

“Artículo 43. La Autoridad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos y lo que dispone el artículo 39 de esta ley.

Artículo 56. Los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a los reglamentos que ésta expida con respecto a la contratación, así como a los términos y condiciones de cada contrato en particular. Los reglamentos contendrán disposiciones que establezcan mecanismos para la resolución justa y expedita de las objeciones de los proponentes, así como para los reclamos de los contratistas. “

La Autoridad del Canal de Panamá está exenta de impuestos, entonces la empresa Grupo Howard,. S.A., llevó a cabo trabajos relacionados a la Autoridad del Canal de Panamá sin fines comerciales ni industriales, por ende, esta prerrogativa tampoco es absoluta y se advierten ciertos supuestos jurídicos de excepción, entre los cuales consideramos oportuno destacar la excepción

concerniente al pago de las tasas por servicios públicos.

La ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, en su artículo 111 establece que, cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas, estas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes.

Es así como el Municipio de Colón puede establecer gravámenes para las actividades que se desarrollen en su jurisdicción, por lo que el Departamento de Tesorería del Municipio de Colón tenía la potestad de solicitar el cobro requerido por el permiso de construcción y en consecuencia imponer multas si no se contaba con el mismo.

La tramitación del permiso de construcción es un requisito exigible para todo tipo de proyecto de construcción, mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierras que se realicen dentro de los límites del municipio, sin excepción alguna.

Concluye indicando que, no es ilegal la Resolución 09-13 de 22 de enero de 2013.

DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia.

En representación de la Autoridad del Canal de Panamá, el licenciado Franklin Bell, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad

para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013, dictada por la Alcaldía de Colón.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 9 de junio de 2015 (f. 56), se le envió copia de la misma al Alcalde del Distrito de Colón, para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

A foja 23 del expediente, consta copia autenticada de la Resolución 09-13 de 22 de enero de 2013, a través de la cual se indica en el ordinal primero que se multa con la suma de B/.100,000.00 a la empresa Howard, por haber iniciado trabajos de construcción sin haber tramitado permisos escritos de la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón.

El artículo 316 de la Constitución Nacional indica que se creará una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará **Autoridad del Canal de Panamá**, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo. A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad

del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos.

El artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, reza así:

“Artículo 43. La Autoridad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos y lo que dispone el artículo 39 de esta ley.”

Es así como todas las obras de la Autoridad del Canal de Panamá ejecutadas por ella misma, así como por la empresa Howard, se encuentran cubiertas por este régimen especial. Este artículo es claro cuando señala que la Autoridad del Canal de Panamá se encuentra exenta de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, es decir, todo proyecto que ejecutado por ella misma o sus contratistas.

En este caso en particular, en base al artículo artículo 43 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, se sustenta que la Autoridad del Canal de Panamá se encuentra exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos.

La Ley 37 de 29 de junio de 2009, en sus artículos 110 y 111, indica lo siguiente:

“Capítulo II
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.

Artículo 111. Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas, estas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes.”

El Acuerdo 101-40-25 de 16 de agosto de 2011, en su artículo 15, indica lo siguiente:

**“CAPÍTULO V
SANCIONES**

Artículo 15: En caso de que el constructor o propietario comiencen a construir sin el previo permiso escrito, la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería del Municipio de Colón, confeccionarán un informe técnico, lo notificarán al Alcalde y procederá a la suspensión de la obra de ser necesario. Así mismo, le será impuesta una multa a favor del Tesoro Municipal que no será menor de cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de cien mil balboas (B/.100,000.00), según la responsabilidad que a cada uno corresponda y proporcional a la gravedad de la falta. Ver tabla adjunta para aplicar multa que permite su objetiva aplicación de acuerdo a la Ley de Urbanismo.

**Tabla 1
TABLAS DE MULTAS POR CONSTRUCCIÓN SIN PERMISO**

VALOR DE LA OBRA (B/.)	MULTA A PAGAR (B/.)
1,000,001.00 en adelante	100,000.00
500,001.00 a 1,000,000.00	85,000.00
250,001.00 a 500,000.00	70,000.00
200,001.00 a 250,000.00	50,000.00
150,001.00 a 200,000.00	40,000.00
100,001.00 a 150,000.00	25,000.00
70,001.00 a 100,000.00	15,00.00
50,001.00 a 70,000.00	8,000.00
25,001.00 a 50,000.00	5,000.00
10,001.00 a 25,000.00	500.00
5,001.00 a 10,000.00	100.00
0.001.00 a 5,000.00	50.00

Entonces, es importante destacar que, el Acuerdo 101-40-25 de 16 de agosto de 2011, en su artículo 15 indica **sanciones** porque el Departamento de

-136

Tesorería del Municipio de Colón contaba con la potestad para solicitar el cobro del permiso de construcción y sancionar por haber iniciado los trabajos correspondientes, sin el debido permiso de construcción.

La obra ejecutada se encuentra cubiertas por este régimen especial. La Autoridad del Canal de Panamá se encuentra exenta de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, es decir, todo proyecto que ejecutado por ella misma o sus contratistas. Sin embargo, ello no es eximente para no tramitar el permiso de construcción y llevar a cabo las obras contratadas.

En conclusión, todo tipo de proyecto sin excepción alguna y sin distinguir si es una obra de trascendencia nacional o no, se exige la tramitación del permiso de construcción. La obra está exonerada de impuestos, pero la norma no le exime de cumplir con el requisito indispensable de permiso de construcción, pues son dos situaciones distintas las exoneraciones de impuestos y el trámite de dicho permiso en construcción, que es exigible en cualquier tipo de obra que se vaya a construir.

En relación con lo anterior, el fallo de 14 de septiembre de 2007, indica:

“DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE EN REPRESENTACIÓN DE CONSTRUCTORA URBANA, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN Nº 232-STL DE 8 DE ABRIL DE 2005, EMITIDA POR EL MUNICIPIO DE PANAMÁ, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee actuando en representación de CONSTRUCTORA URBANA, S.A., ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Nº 232-STL de 8 de abril de 2005, emitida por el Municipio de Panamá, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones...

V.CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Revelan las constancias de autos, que mediante Contrato Nº DINAC-1-84-02 de 6 de diciembre de 2002, la empresa

CONSTRUCTORA URBANA, S.A., -en adelante CUSA- se obligó a llevar a cabo el Diseño, Construcción y Estudios de Impacto Ambiental de la Autopista Este de Acceso al Segundo Puente sobre el Canal de Panamá.

El día 22 de diciembre de 2002 el Ministro de Obras Públicas le entregó al representante legal de CUSA, la orden de proceder a fin de iniciar los trabajos descritos en líneas anteriores en un período de veinte (20) meses calendario.

A través de la cláusula tercera del contrato, CUSA aceptó las condiciones generales, condiciones especiales, especificaciones técnicas y suplementarias, planos preliminares de la licitación y actas de reunión y negociación, planos que se desarrollen y se le entregaran durante la construcción, anexos, demás documentos, cartas y memorandos preparados por El Estado; necesarios para la ejecución de la obra antes descrita. Seguidamente, acordó el siguiente orden de jerarquía de los documentos, para efectos de su interpretación y validez:

- 1.El Contrato.
- 2.Acta de reunión exploratoria para la contratación directa.
- 3.El pliego de cargos:
 - a)Adendas
 - b)Condiciones Especiales.
 - c)Condiciones Generales.
 - d)Especificaciones Técnicas.
 - e)Especificaciones Suplementarias.
 - f)Planos.
 - g)Otros anexos
- 4.La propuesta.
- 5.Documentos de Precalificación.

Detalladas las disposiciones o normas que amparaban los trabajos de construcción para la autopista este de acceso al segundo puente sobre el Canal, destacamos que el pliego de cargos en sus condiciones especiales (Capítulo III, punto 11.2, Pág. 41) dispone que CUSA -en su calidad de contratista- estaba obligado a **"gestionar y adquirir todos los permisos y licencias que requiera para la ejecución completa de su trabajo, previo al inicio de la construcción, y durante la misma, a excepción de aquellos que EL ESTADO otorgue en cuanto a la utilización de la servidumbre"**.

Del texto citado, se desprende en forma diáfana la obligación de CUSA de obtener el respectivo permiso de construcción y/o movimiento de tierra para realizar la autopista de acceso al segundo puente del Canal de Panamá. **El hecho de que se trate de una obra que contribuye al progreso vial del país, permitiendo el acceso de la ciudad de Panamá hacia las provincias centrales y viceversa, a tenor de lo acordado entre las partes no constituye un impedimento para que CUSA esté obligada a cumplir con las normas municipales sobre movimiento de tierra en este Distrito.**

Sobre el particular, reiteramos que el pliego de cargos, sección de condiciones especiales estipuló que la demandante debía gestionar y adquirir todos los permisos necesarios para la ejecución de dicho acceso y que el MOP facilitaría y agilizaría los trámites de permisos y licencias. **De manera específica, es el Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de**

julio de 1996, el que obliga a todo contratista que pretenda construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá a obtener el permiso escrito del Alcalde a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales. Este permiso, se expide de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1313, 1316, 1320 y 1324 del Código Administrativo y aplica para obras a realizarse tanto por el sector privado como el público.

Ahora bien, según las constancias de autos, CUSA omitió cumplir con la normativa mencionada, pues a su juicio la obra ostenta el carácter de nacional, no sujeta al pago de impuesto de construcción. Sin embargo, contrario a esta posición de CUSA, se advierte que el punto 11.1 del pliego de cargos -condiciones especiales- no contempla exención de ningún tipo de impuesto vigente aplicable a favor del contratista, es más, reconoce expresamente la procedencia del pago del impuesto municipal de extracción de materiales, tasas, contribuciones o tarifas.

En estas circunstancias, se colige que los actos impugnados se emitieron con apego a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la obtención de permisos municipales para construir y/o realizar movimientos de tierra dentro del Distrito de Panamá (Art. 1 y 84 del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996). En torno a este tipo de procesos, en los que se alega la exención del permiso de construcción cuando se trata de una obra con trascendencia nacional, resulta oportuno señalar que un precedente similar al que nos ocupa, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

"...la normativa legal vigente obliga a todo aquel que pretenda iniciar un proyecto de construcción, a obtener previamente el denominado permiso de construcción. En efecto, el artículo 1 del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996 dispone que "para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá, ...se requiere obtener permiso escrito otorgado por la Alcaldía...

La Sala advierte, contrario a lo expuesto por la apoderada judicial de la parte actora, que la norma legal citada en el párrafo precedente exige la tramitación del permiso de construcción para todo tipo de proyecto, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional. 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.

..." (Sentencia de 6 de agosto de 2004: Celmec, S.A. vs. Alcaldía de Panamá).

Una vez deslindado que la norma que exige la obtención del permiso de construcción y/o movimiento de tierra es aplicable para cualquier tipo de obra, así como que el Municipio de

Panamá le asiste el derecho de gravar la actividad que estaba desarrollando la empresa CUSA, en virtud del Contrato N° DINAC-1-34-02 se desestiman los cargos de violación contra los artículos 1 y 17 del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996; 75 (numeral 21) y 17 (numeral 15) y 84 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973; quinto (punto 94) del Acuerdo Municipal N° 99 de 23 de septiembre de 1992.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 232-STL de 8 de abril de 2005 dictada por el Alcalde del Distrito Capital ni sus actos confirmatorios."

En consecuencia, 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 NULA, POR ILEGAL, la Resolución N°09-13 de 22 de enero de 2013, dictada por la Alcaldía de Colón y, se ORDENA el LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN decretada por la Resolución de 13 de mayo de 2015.

NOTIFÍQUESE,

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**
**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**
**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 17 DE Julio DE 2017

A LAS 2:20 DE LA tarde

A Procurador de la Administración

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 462 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 11 de Julio de 2017

SECRETARÍA