

ENTRADA No. 406-19

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE, Y EL LICENCIADO JAIME CASTILLO (APODERADOS PRINCIPALES) Y EL LICENCIADO ANEL ROACH Y LA LICENCIADA DORIS NIETO ROSAS (APODERADOS SUSTITUTOS), ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CONSTRUCTORA URBANA S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. 50 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2018, EMITIDA POR EL MUNICIPIO DE CHITRÉ Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

**VISTOS**

La Firma Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de la empresa **Constructora Urbana S.A.**, ha presentado Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré y para que se hagan otras declaraciones.

**I. ACTO IMPUGNADO**

El acto administrativo impugnado es la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, a través de la cual se resolvió, lo siguiente:

“PRIMERO: **SANCIONAR** a la empresa **CONSTRUCTORA URBANA S.A.**, cuyo representante legal es el señor **CARLOS J. FÁBREGA ALEMÁN**, con cédula de identidad personal No. 8-310-25, con **MULTA** cifrada en **CIEN MIL BALBOAS (B/. 100, 000.00)**, por razón de ejecución del proyecto denominado **DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y**

**CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA**, sin tramitación de licencia o permiso de construcción.”

SEGUNDO: **CONCEDER a CONSTRUCTORA URBANA S.A.** el término de **DIEZ (10) DÍAS HÁBILES** para el pago de la multa impuesta a favor del Municipio de Chitré.

TERCERO: En caso de no realizar el pago de la multa impuesta, en el término dispuesto, se dispondrá de la suspensión de la obra no autorizada por este Municipio de Chitré”.

## II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte recurrente, consiste en:

”...

Solicitamos que se declare NULA, por ILEGAL, la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, confirmada por la Resolución No. 7 de 3 de abril de 2019, emitidas por el Alcalde del Municipio de Chitré, y que se restablezcan los derechos subjetivos violados a nuestra representada.

...

A su vez, el texto integral de la parte resolutive de la Resolución No. 7 de 3 de abril de 2019, se transcribe a continuación:

...

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad por ilegal de la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, confirmada por la Resolución No. 7 de 3 de abril de 2019, ambas emitidas por el Alcalde del Municipio de Chitré, solicitamos que la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, reestablezca los derechos subjetivos violados a nuestra representada y, por ende:

1. Declare que la obra de “DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA”, no constituye una obra de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, sino una obra de infraestructura vial a cargo del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS a la cual no le resulta aplicable la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, ‘Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones’.

2. Declare que CONSTRUCTORA URBANA S.A., no ha incurrido en ninguna de las infracciones que establece la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, y que, por ende, no se le podía aplicar la excesiva y desproporcionada sanción de CIEN MIL BALBOAS (B/. 100,000.00), contemplada en la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, ni ninguna otra.

3. Declare que el Municipio de Chitré no puede conforme la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, ordenar la suspensión de la obra de 'DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA', ya que constituye una obra de infraestructura vial del Estado a cargo del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS que no requiere permiso de construcción municipal, y no una de una obra de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles.

4. Declare que CONSTRUCTORA URBANA S.A, no está obligada a pagar la multa de CIEN MIL BALBOAS (B/. 100,000.00), impuesta mediante la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, por el supuesto incumplimiento de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, y para el evento de que CONSTRUCTORA URBANA S.A., haya realizado el pago de dicha multa, se ordene al Municipio de Chitré su devolución a CONSTRUCTORA URBANA S.A.”

### III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El apoderado legal de la actora señala que el acto impugnado viola las sucesivas disposiciones legales:

1. **Los artículos 2, 8, 37 y 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones, los cuales hacen referencia a la definición de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; a las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial; a los hechos que constituyen infracciones en materia urbanística y sus sanciones.

2. **El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, que guarda relación con los principios que informan dicho procedimiento.

Los cargos de infracción se sustentan bajo el argumento que el proyecto de “DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS

4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA”, no es una obra de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, sino una obra de infraestructura vial (carreteras) del Estado, a cargo del Ministerio de Obras Públicas, por ende, no requiere un permiso de construcción del Municipio de Chitré, y por tanto no resulta aplicable la Ley 6 de 1 de febrero de 2006. Siendo ello así, considera que la empresa Constructora Urbana S.A., no ha incurrido en la comisión de una infracción urbanística, que además le acarreó la imposición de una multa excesiva y desproporcionada contraria a derecho.

#### **IV. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:**

La autoridad demandada, Municipio de Chitré, mediante escrito visible a fojas 409-414 del expediente judicial, remitió el informe explicativo de conducta requerido por la Sala Tercera Contenciosa Administrativa, señalando que inició un Procedimiento de Oficio en contra de Constructora Urbana S.A., de conformidad a las reglas establecidas en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.

En ese sentido, indica que una vez agotado dicho procedimiento resolvió sancionar a la empresa por la no tramitación del permiso o licencia de construcción, como lo exige el Acuerdo Municipal No. 2 de 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.

Ante tales hechos y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, el Municipio como autoridad urbanística local sancionó a la empresa Constructora Urbana S.A., porque no tramitó el permiso de construcción, basados en que la construcción de la obra de rehabilitación, modernización y mejoramiento de las redes viales, es una actividad urbanística regulada por la referida Ley, y, por tanto, de acuerdo a dicha norma y los Acuerdos Municipales, le correspondía imponerle una multa, cuyo monto se estableció según los impuestos municipales dejados de percibir por el municipio de Chitré.

#### **V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:**

Mediante Vista Número 911 de 3 de septiembre de 2019, la Procuraduría de la Administración solicita a esta Superioridad se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitú (Provincia de Herrera), por las siguientes razones:

“ ...

Así las cosas, y luego de efectuar un análisis de las disposiciones que la accionante estima como infringidas, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Municipio de Chitú al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

A fin de sustentar lo arriba indicado, debemos hacer referencia a varias disposiciones legales, así como varios hechos, siendo el primero de ellos, la publicación en el portal de PanamaCompra, el 26 de abril de 2017, la licitación por mejor valor número 2017-0-09-06-LV-004958, correspondiente a la ejecución del proyecto ‘Diseño y construcción para la rehabilitación de la Avenida El Puerto-Boca de Parita y Calle Benjamín Quintero y Ramas Los 4 Caminos y Rehabilitación de la Avenida Arnulfo Escalona, Provincia de Herrera’.

En ese sentido, y luego de una lectura del Pliego de Cargos de dicho acto, cobra relevancia el contenido de punto 36, y del Formulario 1.8, los que son del tenor siguiente:

#### ‘36. NORMAS, MANUALES Y PUBLICACIONES APLICABLES.

Son aplicables todas las Normas, Manuales y Publicaciones mencionadas en el Pliego de Cargos, de los cuales están a la venta en la Oficina de Administración de Contratos los siguientes:

...

Manual de Procedimientos para Tramitar Permisos y Normas para la Ejecución de Trabajos en las servidumbres Públicas de la República de Panamá (B/. 25.00) (El resaltado es nuestro) (Cfr. Foja 102-103 del expediente judicial). ’

...

El Formulario 1.8, al cual se denomina Declaración Jurada, Manifestación de Conocimiento de Proyectos, Normas y Especificaciones Técnicas, reviste de una especial importancia; puesto que, a través del mismo, el contratista declara, bajo la gravedad de

juramento, conocer, no solo las normas contenidas en el pliego de cargos; sino también, todas aquellas que guarden relación con la ejecución con el objeto de la contratación; de lo cual se desprende la improcedencia de cualquier argumento tendiente a justificar un desconocimiento de las normas aplicables; lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1 del Código Civil, el cual dispone que la Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa.

...

Resulta importante que partamos del hecho que, la sanción impuesta no fue el resultado del no pago de tributos; **sino por realizar obras sin el debido permiso de construcción.**

...

De la lectura de la norma transcrita, se desprende la obligación de contar con el respectivo permiso de construcción para aquellas obras en las que sea necesario abrir el pavimento de las calles o plazas, tal y como ocurre en el caso que nos encontramos analizando.

...

De lo arriba indicado se observa con claridad, que las obras que estaban supuestas a ser realizadas por la contratista, requerían de la tramitación previa de un permiso de construcción; habida cuenta que, ninguno de los objetivos arriba citados se pueden alcanzar sin tener que abrir previamente el pavimento de las calles o plazas.

...

Obsérvese, que la norma en cuestión, establece de manera taxativa, que no puede iniciarse obra alguna, sin que previamente se haya expedido el permiso preliminar correspondiente.

Lo anterior es importante tenerlo muy presente, debido a que en el caso que nos ocupa, aun encontrándose vigente esa disposición, la hoy actora inició las obras de construcción, **sin haber tramitado de manera previa el permiso preliminar de construcción, tal y como se establece en la norma transcrita.**

Luego de una lectura de las normas a las que hemos hecho referencia, se puede observar que, la obligación de la tramitación, y posterior concesión del

Permiso de Construcción, **es un elemento indispensable para la realización de cualquier tipo de obra**; el cual resulta independiente del pago de los impuestos que deriven de la ejecución de la obra.

...

Como se desprende de la lectura de la norma citada, constituye una infracción en materia urbanística realizar mejoras, del tipo que sea, **sin que medien las autorizaciones de las autoridades urbanísticas correspondientes**, la que, en el caso que nos ocupan, son las municipales.

...

En relación a la gravedad de la multa impuesta, no podemos perder de vista que la actora es una reconocida empresa contratista en materia de construcción, razón por la que, cualquier argumento tendiente a minimizar la medida adoptada, atendiendo a criterios de falta de experiencia a todas luces inaplicables.

Por otro lado, si analizamos el objeto del contrato, podremos dar cuenta que nos encontramos ante una obra de gran magnitud, no solo por el valor de la misma, el cual, de conformidad al contrato suscrito, fue por el monto de nueve millones ciento ocho mil novecientos diez balboas (B/. 9,108,910.00); sino por la envergadura de la misma, la cual, en propias palabras de la demandante:

...

En razón de lo expuesto, y siendo que la actora no ha logrado acreditar la infracción de ninguna de las disposiciones alegadas como vulneradas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 50 de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.”

## VI. 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 necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contenciosa Administrativa de

Plena Jurisdicción promovida por el apoderado judicial de Constructora Urbana S.A., 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 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

### **Legitimación activa y pasiva**

En el caso que nos ocupa, la demandante, la empresa **Constructora Urbana S.A.**, persona jurídica que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, en atención a que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la acción examinada.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por el **Municipio de Chitré**, entidad estatal, con fundamento en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y sus modificaciones, vigentes cuando se emitió el acto atacado, como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción examinado.

El Procurador de la Administración actúa en interés de la Ley, en los Procesos Contenciosos Administrativos de Plena Jurisdicción, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

### **Análisis**

El acto impugnado en el caso bajo estudio consiste en la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, que sanciona a la empresa Constructora Urbana S.A., con una multa de Cien Mil Balboas (B/. 100,000.00), por la ejecución del proyecto denominado "DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA", sin la tramitación de licencia o permiso de construcción.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que la ejecución del referido proyecto, no requiere un permiso de construcción del Municipio de Chitré, porque



no es obra de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, toda vez que consiste en una infraestructura vial del Estado a cargo del Ministerio de Obras Públicas, de allí que, no ha incurrido en la comisión de una infracción urbanística, y, por tanto, no procedía la imposición de una multa excesiva y desproporcionada en su contra, bajos los fundamentos de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.

En virtud de los hechos mencionados, la parte actora aduce que el acto recurrido infringe el contenido de los artículos 2, 8, 37 y 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, y del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

De conformidad con lo planteado, el asunto jurídico a resolver consiste en determinar si al sancionarse a la empresa Constructora Urbana S.A. se desconoció el principio de estricta legalidad. Sumado, al hecho de verificar sí al imponerle la multa por Cien Mil Balboas (B/. 100,000.00) a la referida sociedad, la entidad demandada observó debidamente el criterio de proporcionalidad contenido en el Procedimiento Administrativo General.

Así las cosas, la Sala considera que para abordar lo planteado por la parte actora, es necesario hacer mención sobre el alcance del **principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas**, en ese sentido, el autor Roberto Dromi en su obra titulada "*Derecho Administrativo*", ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (DROMI, Roberto, 2009, *Derecho Administrativo*, Argentina, Libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, Página 1111)

Por su parte, el **Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa** en su obra "*Tratado de Derecho Administrativo*", ha indicado que: "El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores -bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo." (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*, 2007, 4ta ed, tomo II Universidad Externado de Colombia, pág 54)

Además, el principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

**"Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición...

**"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)

Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del 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.

En atención al referido principio de estricta legalidad que rige las actuaciones administrativas, la Sala considera que para abordar del problema jurídico se debe analizar el **alcance del concepto urbanismo**, en ese sentido, la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 6 de 1 de febrero de 2006, 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.

De lo anterior, se colige que urbanismo es la ciencia, arte o técnica de construir ciudades, como bien lo ha señalado la doctrina. Así pues, la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 en el artículo 1 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.

En ese orden de ideas, 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. (Cfr. Artículo 2 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006)

Elo significa que, la formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la convivencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada. (Cfr. Artículo 3 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006)

Esto es así porque como lo ha señalado el autor **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. (GALVIS, Fernando, Manual de Derecho Urbanístico, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2014, página 88)

Por tales motivos, la labor del planificador no tendría sentido sin el diseño de los mecanismos de vigilancia y cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de constructores y urbanizadores, bien en la labor misma de expansión de la ciudad o renovación de suelo ya urbanizado y construido. Así pues, como lo manifestó el jurista **Jaime Orlando Santofimio**, las licencias 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. (SANTOFIMIO, Jaime Orlando, Derecho Urbanístico, 2 Edición, Universidad de Externado de Colombia, 2009, página 73)

De ahí 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 el autor Fernando Galvis Gaytán es la autorización para realizar una obra nueva para ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición reconstrucción o cerramiento de una edificación.

Cabe añadir que los autores **Jaime Rodríguez Arana y Almudena Fernández Carballal**, han manifestado sobre las licencias urbanísticas lo siguiente:

“La licencia, autorización o acto de aprobación constituye, por tanto, **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.” (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena, La Buena Administración del Urbanismo, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2018, página 322)

Por consiguiente, la construcción de una infraestructura vial es una actividad o acción urbanística de 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 al numeral 4 del artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, tiene la facultad de dictar los acuerdos 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 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, y sus modificaciones, 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 Acuerdos en desarrollo de la Ley Municipal y para reglamentar los aspectos de la vida oficial del municipio respectivo, y el numeral 13, del artículo 17 de la referida norma, 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. Así las cosas, se observa que el Municipio de Chitré, a través

del Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015, dictó las medidas para reglamentar los permisos preliminares de construcción para las obras en dicha área distrital. El Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015, establece en el artículo 2, que:

**“Artículo 2.** Requisitos para la revisión de Anteproyectos:

2. **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, se observa que la cláusula vigésima del Contrato No. AL-1-54-17 suscrito el día 11 de septiembre de 2017, entre el Ministerio de Obras Públicas y la empresa Constructora Urbana S.A., para el “DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA”, estipula que:

**“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.”

Indicado lo anterior, le permite a esta Sala inferir que, de conformidad al Régimen Municipal, así como a los términos y condiciones del referido contrato, la empresa Constructora Urbana S.A, no debió ejecutar la obra 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 misma, 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 mediante **Sentencia de 14 de septiembre de 2007**.

“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).

Ante tales hechos, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 37 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, realizar trabajo de parcelación, urbanización y edificación, así como la ocupación de obras no autorizadas por las autoridades urbanísticas, a través del permiso correspondiente, constituye una infracción en materia urbanística, en consecuencia, el Municipio de Chitré actuó conforme a la Ley al sancionar a la empresa Constructora Urbana S.A., y por tanto, no violó el contenido de los artículos 2, 8, 37 y 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, toda vez que la ejecución del proyecto “DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA”, requería la autorización o permiso de construcción previo como lo establece el Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015.

Igualmente, el Municipio de Chitré observó el criterio proporcionalidad contenido en el Procedimiento Administrativo General, porque en el ejercicio de la potestad sancionadora que tiene como autoridad urbanística dentro de su

competencia, según lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Ordenamiento Territorial, puede aplicar como sanción por infracción urbanística multas que oscilen 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 Ley.

Bajo este marco jurídico, se observa que la Autoridad Urbanística como se desprende del acto atacado estableció como sanción a la empresa Constructora Urbana S.A., una multa de cien mil balboas (B/. 100,000.00), tomando como referencia el monto de los tributos municipales dejados de percibir en beneficio del interés del Distrito de Chitré.

Ante tales hechos, se observa que el artículo 5 del Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015, contempla 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.

Siendo ello así, observamos que el artículo primero del Acuerdo Municipal No. 15 de 30 de mayo de 2012, que reforma el régimen impositivo municipal del Distrito de Chitré en lo que concierne al Impuesto de Edificaciones, Reedificaciones y Construcciones en General, como bien alega la entidad municipal en su informe de conducta, *“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 de la obra, cuando el valor de las mismas oscilan entre B/. 1, 000,000.00 a B/. 10,000,000.00”, como es el caso del caso bajo estudio*”, normativa que fue utilizada como fundamento de derecho para emitir el acto atacado.

En atención a lo expresado, sostiene la Sala que de acuerdo con el **principio de proporcionalidad** la autoridad adecuó la sanción a la gravedad de la falta, y al monto del Contrato No. AL-1-54-17 de 17 de noviembre de 2017, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas, y la empresa Constructora Urbana S.A., para el “DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL



PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA”, que está en el orden de **nueve millones ciento ocho mil novecientos diez balboas** con 00/100 (B/. 9,108,910.00), toda vez que, la graduación de la sanción administrativa efectuada por el Municipio de Chitré se ajusta al ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, se desestiman los cargos de violación de los artículos 37 y 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 50 de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, dentro de Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el apoderado judicial de la empresa **Constructora Urbana S.A.**, y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las pretensiones.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**