

# Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N°21

17 de enero de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

Interpuesto por el Licdo. Gilberto Añino en representación de **Gerardo Carlos Maucci Lara**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°139-2000 de 29 de marzo de 2000, dictada por el **Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)** y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de  
la Demanda**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

En virtud del traslado que nos ha conferido vuestro Augusto Tribunal de Justicia, de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, mediante resolución fechada 30 de octubre de 2001, visible a foja 28 del expediente judicial, procedemos a emitir formal contestación conforme lo dispone el artículo 5, numeral 5, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2001, en los siguientes términos:

**I. La petición de la parte demandante, es la que a continuación se copia:**

El apoderado judicial del demandante solicitó a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, que declaren nula, por ilegal, la Resolución N°139-2000 fechada 29 de marzo de 2000, expedida por el Administrador de la Región Interoceánica, a través de la cual se cancela por

**Ministerio Público / Procuraduría de la Administración**  
afectación la concesión para el uso del terreno N°136,  
localizado en la comunidad de Diablo, Corregimiento de Ancón,  
Distrito y Provincia de Panamá.

Este Despacho solicita a los Señores Magistrados que conforman esa Alta Corporación de Justicia, que denieguen la petición impetrada por el apoderado judicial del demandante; pues, no le asiste la razón en su petición, tal como lo demostraremos en el transcurso de este escrito.

**II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Este hecho es cierto, pues, así se colige a foja 9; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

**Tercero:** Este hecho lo contestamos igual que el punto segundo.

**Cuarto:** Este, constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como eso.

**Quinto:** Aceptamos que mediante Resolución N°139-2000 de 29 de marzo de 2000, el Administrador de la Región Interoceánica canceló por afectación el lote de terreno que le fuera otorgado, a través de una concesión, al señor Gerardo Maucci; como consecuencia de la celebración de un Contrato de Arrendamiento y de Inversión, con la sociedad ICF Kayser Panamá, S.A.; puesto que, así lo hemos podido corroborar del contenido de las fojas 1 a 3 del expediente judicial.

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

El resto, es una opinión personal del representante judicial del demandante; por tanto, se rechaza.

**Sexto:** Aceptamos que el demandante fue notificado de la Resolución N°139-2000 el día 14 de diciembre de 2000, interponiendo su recurso de Reconsideración el día 21 de diciembre de ese mismo año; toda vez que así lo hemos corroborado del contenido de las fojas 3 y 4 del expediente judicial.

**Séptimo:** Aceptamos que el Recurso de Reconsideración interpuesto por el demandante, no ha sido resuelto dentro del término establecido por la Ley 135 de 1946; ya que, así lo indica la Nota N°ARI/AG/DAL/dlbr/3226-01 de 28 de septiembre de 2001, visible a foja 27 del expediente judicial.

**IV. En torno a la disposición legal que la parte actora estima como infringida y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:**

A. La parte demandante ha señalado como infringido el artículo 18 de la Ley N°5 de 25 de febrero de 1995, modificado por la Ley N°7 de 1995, la Ley N°22 de 1999 y la Ley N°62 de 1999, el cual es del siguiente tenor literal:

**"Artículo 18:** El Administrador General ejercerá las siguientes funciones:

1. Acatar y poner en ejecución las decisiones de la Junta Directiva.
2. Asistir, con derecho a voz, a las reuniones de la Junta Directiva.
3. Promover, coordinar, supervisar y evaluar los estudios y planes para el desarrollo de la Región

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Interoceánica de acuerdo con el Plan General.

4. Tramitar y evaluar las solicitudes y documentación sobre las iniciativas de desarrollo de la Región Interoceánica y someterlas a consideración de la Junta Directiva.
5. Preparar y someter a consideración de la Junta Directiva, el anteproyecto de presupuesto y el informe anual de operaciones y actividades.
6. Nombrar, trasladar, ascender, suspender y remover al personal, conforme con las normas de la Carrera Administrativa y del reglamento interno.
7. Celebrar los contratos y las concesiones cuyos montos no excedan el equivalente al monto de su salario anual con sujeción a las disposiciones del Código Fiscal.
8. Suscribir los contratos relativos al arrendamiento, venta y concesión de los Bienes Revertidos, de acuerdo con las disposiciones de esta ley.
9. Ejercer la dirección activa y pasiva de los fondos y del patrimonio de LA AUTORIDAD.
10. Proponer a consideración de la Junta Directiva el proyecto de reglamento interno de LA AUTORIDAD.
11. Presentar mensualmente a la Junta Directiva un informe de las operaciones de LA AUTORIDAD.
12. Presentar a la Junta Directiva trimestralmente estados financieros auditados, que contengan información veraz y actualizada de la totalidad de los activos y pasivos de LA AUTORIDAD.
13. Realizar cualquier otra función que establezca la ley, los reglamentos o la Junta Directiva."

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

En cuanto al concepto de la violación, la parte

demandante explicó lo que a seguidas se copia:

"Los funcionarios públicos solo pueden hacer lo que la Ley les señale, de manera tal que la facultad del Administrador General del ARI de poder revocar una concesión debe estar taxativamente señalada en la Ley. Aquí no cabe el aforismo 'el que puede los más puede lo menos', porque las normas sobre las concesiones son de Derecho Público.

La concesión es un acto de Derecho Público mediante el cual el Estado otorga el permiso para que un particular explote un servicio público o, como el caso que nos ocupa, utilice un bien estatal sin variar el uso o destino de la concesión. Por tanto, ese acto solo puede ser revocado por otro siempre y cuando se realice por el funcionario competente y por causales taxativamente señaladas en la Ley.

No observamos dentro de las atribuciones que el artículo 18 le señala al Administrador General del ARI, la de poder revocar concesiones por lo que cualquier acto que éste haya impartido y que tienda reflejar esa situación, es a todas luces ilegal.

Entendemos perfectamente que las facultades contenidas en el artículo 18 en comento no son taxativas, puesto que el numeral 13 de ese mismo artículo le da el carácter de 'numerus apertus' a esas facultades, haciendo remisión a cualquier otra disposición legal o reglamentaria, pero la realidad es que no hemos encontrado ninguna disposición legal o reglamentaria que en forma taxativa le dé la facultad al Administrador de revocar una concesión legítimamente otorgada, ni siquiera en aquellas que se mencionan en la parte motiva y en el fundamento de derecho del acto impugnado." (Cf. f. 15 y 16)

No compartimos el criterio esbozado por el apoderado judicial del demandante, toda vez que de la lectura de las

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

piezas procesales aportadas al caso sub júdice se aprecia que la Autoridad de la Región Interoceánica, que en adelante denominaremos ARI, se encuentra plenamente facultada para cancelar las licencias otorgadas para el uso de suelo.

En efecto, al revisar el Tratado del Canal de Panamá, apreciamos que el Artículo 4, del Acuerdo para la ejecución del Artículo III, contempló lo atinente a la concesión y cancelación de licencias de tierras, el cual en su parte medular expuso lo siguiente:

### "Artículo IV

#### **Otros Usos de Tierras Mediante Licencia**

1. Sin perjuicio de los derechos de los Estados Unidos referentes al uso de las áreas e instalaciones dentro de la República de Panamá en virtud del Tratado del Canal de Panamá y acuerdos conexos, las áreas e instalaciones enunciadas en el Anexo A, podrán usarse para otros fines compatibles con el continuo y eficiente manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá, mediante la expedición de licencias para el uso de tierras las cuales serán otorgadas por la República de Panamá de conformidad con el procedimiento siguiente: ...
2. **La República de Panamá podrá cancelar la licencia de tierras por las razones que se estipulen en sus leyes.**
3. En cualquier momento en que los Estados Unidos decidieren que el uso de un terreno para el que se hubiere otorgado licencia, ya no es compatible con el continuo y eficaz manejo, funcionamiento o mantenimiento del Canal de Panamá, o que el área así afectada es necesaria para un propósito relacionado con el tratado, podrá retirar su conformidad a la licencia, en cuya oportunidad la

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

República de Panamá dispondrá su cancelación.

4. En caso de que los Estados Unidos reiterasen su conformidad con la licencia de tierras expedidas en virtud del procedimiento establecido en este artículo, la República de Panamá adoptará las medidas necesarias para asegurar que el área se desocupe con prontitud, de conformidad con las reglas que pudieran establecer las Partes por conducto de la Comisión Coordinadora.
  
5. Las disposiciones de este artículo no limitarán en modo alguno las facultades de los Estados Unidos para utilizar las áreas que se pongan a su disposición para su uso conforme a este acuerdo o para permitir el uso de las mismas por sus contratistas en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades, de conformidad con el Tratado del Canal de Panamá y acuerdos conexos." (El resaltado es nuestro)

Por otra parte el artículo 3, de la Ley N°5 de 1993, modificada y adicionada por la Ley N°7 de 1995, la Ley N°22 de 1999 y la Ley N°62 de 1999, establece en su parte medular lo que a continuación se transcribe:

**"Artículo 3:** LA AUTORIDAD tendrá como objetivo primordial **ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos**, con arreglo al Plan General y a los planes parciales que se aprueben en el futuro para la mejor utilización de los mismos, en coordinación con los organismos competentes del estado, a fin de que los Bienes Revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación. Para este efecto,

**La AUTORIDAD** deberá:

1. **Promover el desarrollo económico de la Región Interoceánica de modo tal que**

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

**se obtenga el óptimo aprovechamiento de sus recursos, el incremento de la inversión y el máximo beneficio para toda la república...**" (El resaltado es nuestro)

Las normas ut supra nos demuestran que la ARI está facultada, para realizar las gestiones necesarias tendiente a incrementar las inversiones que generen un óptimo desarrollo económico, de las áreas revertidas.

Por consiguiente, estimamos que, si bien, la Dirección de Administración de Bienes del Área Canalera del otrora Ministerio de Hacienda y Tesoro, le concedió al señor Gerardo Maucci una licencia de uso de tierra, en el lote identificado con el número 136, mediante Nota 112-45-93 de 15 de abril de 1993, para la construcción de un hangar para guardar y reparar botes de tipo recreativo; no es menos cierto que, la ARI en razón de haber obtenido un cuantioso proyecto de inversión, para el desarrollo de una parte del área de botes de Diablo, en donde se encuentra el lote N°136, se encuentra en la potestad de cancelarle la licencia al beneficiario, si estima que, con un nuevo Contrato de Arrendamiento y de Inversión puede generar fuentes de empleo, contribuyendo al progreso económico del país, cumpliendo así con los objetivos de la ARI.

Al respecto, el Informe de Conducta rendido por el Administrador General de la ARI, al señor Magistrado Sustanciador, indicó en su parte medular lo siguiente:

"...**SEGUNDO:** El lote de terreno N°136, se encuentra actualmente en uso y se le factura un canon mensual de Cuarenta y Nueve Balboas con Treinta y Cuatro Centésimos (B/.49.34), registrando a la



## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

fecha un saldo moroso correspondiente a 19 meses que hacen un total de Novecientos Treinta y Siete Balboas con Cuarenta y Seis Centésimos (B/.937.46).

**TERCERO:** El lote de terreno N°136 forma parte de la Finca N°116144, inscrita al Rollo 18598, Documento 1 de la Sección de la Propiedad, del Registro Público, administrada por la Autoridad de la Región Interoceánica.

**CUARTO:** Sobre la base de la declaratoria de excepción de acto público aprobada por el Consejo de Gabinete, mediante Resolución N°18 de 28 de febrero de 1998, en la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, modificada por la Ley 7 de 7 de marzo de 1995 y por la Ley 22 de 30 de junio de 1999, en la Resolución de Junta Directiva N°116-97 de 30 de julio de 1997, modificada por la Resolución 111-98 de 29 de mayo de 1998, y en la Nota CENA/554 de 15 de diciembre de 1998 del Consejo Económico Nacional la Autoridad de la Región Interoceánica suscribió el Contrato de Arrendamiento y de Inversión N°1009-99 de 26 de octubre de 1999, con la sociedad ICF Kaiser Panamá, S.A., la cual cedió todos sus derechos a la sociedad Kaiser Latin American Development, Inc., con el objeto de establecer un parque para trasbordo, acopio y distribución de carga internacional, en un globo de terreno dividido en las Parcelas A y B, con un área total de aproximadamente 143,294.68 m<sup>2</sup>, con una inversión aproximadamente de Treinta Millones Doscientos Mil Balboas (B/.30,200,000.00).

**QUINTO:** Dentro de la Parcela A arrendada a la sociedad antes mencionada, se localiza el lote de terreno N°136, afectando la ejecución y desarrollo del Contrato suscrito, por lo cual la Autoridad de la Región Interoceánica, decidió mediante Resolución Administrativa N°139-2000 de 29 de marzo de 2000, cancelar el uso de dicho lote de terreno..." (Cf. f. 36 y 37).

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Lo expuesto por el señor Administrador General corrobora nuestra posición, ya que es palpable el hecho que, el canon de arrendamiento que recibe la ARI por el uso del lote N°136, frente a las sumas que percibirá a razón del Contrato de Arrendamiento y de Inversión N°1009-99 para el establecimiento de un parque para trasbordo, acopio y distribución de carga internacional, aunado a las fuentes de empleo que generará su implementación, podría ocasionar un detrimento en el erario nacional; de manera que, a nuestro juicio, la Resolución impugnada no ha infringido ningún derecho obtenido por el señor Gerardo Maucci, por el uso del lote N°136.

Es importante recordar que, el Estado es el titular de los Bienes Revertidos, por ende, como el lote N°136 dado en arrendamiento se encuentra dentro de éstos, el propio Estado puede cancelarle su licencia, si lo estima pertinente; pues, sobre dichos bienes no existe un derecho adquirido de propiedad.

En otro orden de ideas, apreciamos que la ARI al responderle a la Secretaría de la Sala Tercera si había o no recaído alguna decisión en torno al Recurso de Reconsideración propuesto por el demandante, mediante Nota N°ARI/AG/DAL/dlbr/3226-01 de 28 de septiembre de 2001, visible a foja 35 del expediente judicial, reconoció que se está tratando de reubicar al señor Gerardo Maucci en otro lote, del área de hangares para botes en Diablo, donde pueda trasladar las mejoras movibles para reedificar el hangar y así continuar su uso.

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Lo anterior nos conduce a aseverar que, el Administrador General de la ARI está anuente a reparar los daños y perjuicios que puedan ocasionarle al señor Maucci, con el Contrato de Arrendamiento y de Inversión N°1009-99; a contrario sensu, cabe la posibilidad de reconocerle los gastos incurridos por las mejoras realizadas en el lote N°136.

No obstante, observamos que en la actualidad el demandante mantiene una morosidad de 19 meses en el pago de los cánones de arrendamiento, lo cual puede traer como consecuencia que la Administración General de la ARI descuenta de las sumas adeudadas, los gastos incurridos por el señor Maucci cuando realizó las mejoras al lote N°136.

Por lo tanto, este Despacho es de la opinión que, la Resolución Administrativa N°139-2000 de 29 de marzo de 2000, no ha contravenido lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley N°5 de 1993, la cual fue modificada y adicionada por las Leyes N°7 de 1995, N°22 de 1999 y N°62 de 1999.

En consecuencia, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, para que denieguen la petición incoada por el procurador judicial del señor Gerardo Maucci; puesto que, no le asiste la misma, tal como lo hemos dejado plasmado a lo largo del presente escrito de contestación de la demanda.

**Pruebas:** Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo, que reposa en los archivos de la ARI.

**Ministerio Público / Procuraduría de la Administración**

**Derecho:** Negamos el invocado, por el demandante.

**Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Linette Landau  
Procuradora de la Administración  
(Suplente)**

LL/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

**Ministerio Público / Procuraduría de la Administración**

Materia: Cancelación de licencia de uso de suelo por la ARI  
(es legal, pues, no existe un derecho adquirido).