

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1008

Panamá, 07 de junio de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Alegato de Conclusión
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).

Expediente: 169-2020.

La firma forense Patton, Moreno & Asvat, actuando en nombre y representación de la sociedad **Castle Coast LLC, Inc.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, emitida por el **Instituto Panameño de Turismo** (hoy **Autoridad de Turismo de Panamá**), publicada en la Gaceta Oficial No.25776 de 23 de abril de 2007.

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

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. **Cuestión Previa.**

Conforme observa este Despacho, el 6 de febrero de 2020, la firma forense Patton, Moreno & Asvat, actuando en nombre y representación de la sociedad **Castle Coast LLC, Inc.**, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, emitida por la **Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo**, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, a través de la cual se resolvió aprobar la inscripción de la empresa **Pillar Panamá, S.A.**, en el Registro Nacional de Turismo, para el desarrollo del proyecto hospedaje público denominado **Red Frog Beach Club** (primera fase) en la Isla Bastimentos, provincia de Bocas del Toro, el cual será administrado bajo el régimen de propiedad horizontal, siempre y cuando la edificación se destine íntegramente y en forma permanente al alojamiento público turístico,

para lo cual la empresa tendrá derecho a recibir los incentivos fiscales establecidos en el artículo 17 de la Ley N°8 de 14 de junio de 1994, modificada por el Decreto Ley N°4 de 10 de febrero de 1998 y la Ley N°6 de 2 de febrero de 2005 (Cfr. Gaceta Oficial Digital No.25778 del lunes 23 de abril de 2007 y Gaceta Oficial Digital No.26640-A del martes 12 de octubre de 2010, fojas 21-24 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Providencia de veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020)**, fue admitida, como tercero interesado, la empresa **Oceans Group International Inc.** (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La parte actora estima que la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, ya descrita, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los **artículos 4 y 29 de la Ley N°8 de 14 de junio de 1994**, por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá, modificada por la Ley N°6 de 2 de febrero de 2005, que establecen lo siguiente:

“Artículo 69: El artículo 4 de la Ley 8 de 1994 queda así:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por oferta turística, la actividad propia de las empresas que se definen a continuación:

...

Régimen turístico de propiedad horizontal. Edificaciones donde cada unidad habitacional es adquirida por un propietario diferente, siempre que se destine íntegramente la edificación a brindar el servicio de alojamiento público turístico mediante una administración hotelera.

...” (Cfr. páginas 68 y 69 de la Gaceta Oficial N°25,232 del jueves 3 de febrero de 2005).

“Artículo 29: Recibido el formulario de inscripción con toda la información y documentación requeridas, el Instituto Panameño de Turismo deberá proceder, en un término no mayor de sesenta (60) días calendario, a la consideración de los aspectos técnicos, económicos, legales y turísticos del proyecto presentado; y, de ser así, inscribir a la empresa en el Registro Nacional de Turismo y expedir una certificación, en que conste la fecha de inscripción de la empresa en el registro nacional de Turismo y, por lo tanto, goza de los beneficios establecidos en esta Ley.

Para proyectos relacionados con Monumentos Nacionales o Históricos, Conjuntos Monumentales Históricos y áreas silvestres protegidas, concernientes al Instituto Nacional de Cultura o al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, se requerirá una resolución de la respectiva entidad, la cual debe remitir su concepto al Instituto

Panameño de Turismo, en el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de recibo de los documentos del proyecto." (Cfr. páginas 18 y 19 de la Gaceta Oficial N°22.558 del miércoles 15 de junio de 1994).

B. El artículo 51 (literal A, numeral 8) del Decreto Ejecutivo N°73 de 8 de abril de 1995, por el cual se reglamenta la Ley N°8 de 14 de junio de 1994, modificado por el Decreto Ejecutivo N°197 A de 8 de octubre de 1995, que señala lo siguiente:

"Artículo 6: Los Números 8 y 9, del Acápito 'A' del artículo 51 del Decreto Ejecutivo N°73 de 8 de abril de 1995, quedarán así:

'8. RÉGIMEN TURÍSTICO DE PROPIEDAD HORIZONTAL: Es la edificación sometida al régimen de propiedad horizontal, donde cada unidad habitacional pertenece a un propietario diferente, y en donde la edificación se destina íntegramente a brindar el servicio de alojamiento público turístico en forma permanente..." (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial N°22,902 del martes 31 de octubre de 1995).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones citadas en el apartado anterior, la demandante señala que el PH Red Frog Beach Club I, no está destinado íntegramente a brindar el servicio de alojamiento público turístico en forma permanente, debido a que varios de los inmuebles que forman parte de la edificación han sido ocupados por sus propietarios, ya que al inicio de la promoción del proyecto se ofreció como una comunidad de retiro para personas extranjeras jubiladas (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

En adición a tales argumentos, la apoderada especial de la accionante indica que, se omitió cumplir con los aspectos técnicos, económicos, legales y turísticos previo a la aprobación del proyecto del PH Red Frog Beach Club I, debido a que se exige como requisitos para su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, que deben presentar un estudio de factibilidad, planos y todos los estudios técnicos que la propuesta requiere, en ese sentido, la Autoridad Nacional del Ambiente debió emitir un Estudio de Impacto Ambiental previo a que la autoridad demandada otorgara su aprobación (Cfr. fojas 15 a 17 del expediente judicial).

Por las razones antes expuestas, la recurrente considera que debe declararse nula, por ilegal, la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, emitida por el **Instituto Panameño de Turismo** (hoy **Autoridad de Turismo de Panamá**), a través de la cual se resolvió aprobar la inscripción de la empresa Pillar

Panamá, S.A., en el Registro Nacional de Turismo, para el desarrollo del proyecto hospedaje público denominado Red Frog Beach Club (primera fase) en la Isla Bastimentos, provincia de Bocas del Toro, el cual será administrado bajo el régimen de propiedad horizontal, siempre y cuando la edificación se destine íntegramente y en forma permanente al alojamiento público turístico, para lo cual la empresa tendrá derecho a recibir los incentivos fiscales establecidos en el artículo 17 de la Ley N°8 de 14 de junio de 1994, modificada por el Decreto Ley N°4 de 10 de febrero de 1998 y la Ley N°6 de 2 de febrero de 2005.

IV. Posición de la empresa Oceans Group International Inc., como Tercero Interesado.

A través de la **Providencia de veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020)**, la Sala Tercera procedió a correrle traslado a **Oceans Group International Inc.**, para contestar la presente demanda, por lo que, el 19 de agosto de 2021, por medio de su apoderada judicial expuso sus consideraciones en relación a la acción interpuesta por la actora, resaltando, en lo medular, que su mandante cumplió con todos los requisitos formales y legales para lograr la inscripción en el Registro Nacional de Turismo (Cfr. fojas 28, 44 y 45 del expediente judicial):

1. La actora utiliza la acción pública de nulidad, como vía para realizar una denuncia administrativa, lo que resulta improcedente;
2. El proyecto PH Red Frog Beach Club I, cuenta con todos los aspectos técnicos, económicos, legales y turísticos necesarios, para el desarrollo de la actividad turística en Panamá;
3. La acción de nulidad propuesta por la sociedad recurrente, es un acto de retaliación en contra de **Oceans Group International Inc.**, para exigirle el pago de servicios prestados no pagados, proceso que se ventila en la esfera ordinaria;
4. Que con esta acción lo que pretende la recurrente es anular la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, utilizando el sistema judicial, con la finalidad que no continúe con el desarrollo del turismo en Panamá.

En tal sentido, la empresa **Oceans Group International Inc.**, solicita al Tribunal que niegue la pretensión de la sociedad **Castle Coast LLC, Inc.**, y, se le realice un llamado de atención a la demandante por utilizar esta vía contencioso administrativa; para fines que se encuentran prohibidos por la Ley (Cfr. fojas 44 y 45 del expediente judicial).

V. Posición de la Autoridad de Turismo de Panamá, respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, el 16 de marzo de 2021, el Administrador General de la **Autoridad de Turismo de Panamá**, a través de la Nota 112-AL-070-2020 de 11 de marzo de 2021, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló lo siguiente:

I- ANTECEDENTES

1. La Resolución No. 16/07 del 6 de febrero de 2007 aprueba la inscripción de la empresa PILLAR PANAMA, S.A, en el Registro Nacional de Turismo, para el desarrollo del proyecto denominado RED Frog Beach Club, ubicado en Isla Colón, Provincia de Bocas del Toro, área declarada Zona de Desarrollo Turismo mediante la Resolución del Consejo de Gabinete No. 41 de 13 de febrero de 1996.

La inscripción en el registro Nacional de Turismo, le otorga a la empresa PILLAR PANAMA, S.A, acogerse a los incentivos fiscales que establecía el artículo 17 de la Ley No. 8 de 14 de junio de 1994, para la construcción y operación de un establecimiento de hospedaje público turístico, el cual será administrado bajo el régimen de propiedad horizontal, siempre y cuando la edificación se destine íntegramente y en forma permanente al alojamiento público turístico. Este proyecto en su primera fase represento una inversión de B/ 19,900,000.00 y estaría construido sobre la finca No. 746, inscrita al tomo 105, folio 260 de la sección de propiedad, provincia de Bocas del Toro, propiedad de la empresa, de conformidad con el certificado de Registro Público que reposa a foja 171 del expediente

Cumpliendo con lo señalado en el artículo 29 de la ley No. 8 de 1994, previo a la inscripción de la empresa. Se realizaron los análisis turístico, técnico, económico, y legales, los cuales recomendaron la inscripción correspondiente, entendido que en ese momento se evaluaba un proyecto a construirse:

a. Informe Técnicos

A foja 28 del expediente, se sitúa la evaluación técnica, de lo que en ese momento era un proyecto, mediante el cual el servidor público, arquitecto de profesión, señala mediante memorándum *119-1-RN-255 del 12 de julio del 2005, que el proyecto presentado 'para las denominadas villas de alquiler como concepto urbanístico residencial, esta institución no tiene competencia en el desarrollo de las mismas. Sin embargo, estas instalaciones denominadas Villas pueden operar bajo un sistema de administración turística, ya que cumplen con las condiciones y requisitos mínimo establecidos en la ley No. 8 de 14 de junio de 1994, ley análoga a la Ley No. 74 de 22 de diciembre...'*

A fojas 596 y 596 se encuentra un segundo informe técnico, fechado el 31 de mayo de 2006, mediante el cual, el evaluador técnico expresa que los planos cumplen con los requisitos mínimos establecidos para la modalidad de cabañas, sin embargo, hace el señalamiento que a la fecha de la evaluación, la empresa no ha aportado los documentos que avalen que estará sometida al régimen de propiedad horizontal y al final recomienda que sea elevada la solicitud a consideración de la Junta Directiva del entonces Instituto Panameño de Turismo.

b.- Informe Turísticos

A fojas 643-648 se encuentra un informe turístico, fechado el 6 de junio de 2006, mediante el cual se señala que se eleve a consideración de la Junta Directiva, pero hace el señalamiento que solo se aporta una carta de intención de una administradora turística.

A fojas 766 a 768 se encuentra un segundo informe turístico, fechado del 7 de diciembre 2006 donde señala la forma de administración hotelera, la misma debe ser permanente.

c.- Informe Económico:

A foja 629-637 del expediente de la empresa, está el informe económico fechado el 5 de junio de 2006 que concluye que el expediente puede ser elevado a la consideración de la Junta Directiva. El informe en resumen señala que la realización, desde el punto de vista económico, es factible.

d.- Informe Jurídico:

A foja 704 a 709 del expediente, se encuentra en informe legal, fechado el 23 de agosto de 2006 donde se señala que la empresa y el proyecto cumple con los requerimientos legales, señalando la necesidad que se presente la resolución del Ministerio de Vivienda mediante la cual se apruebe la incorporación de la edificación al régimen de propiedad horizontal. En este informe se señala que la empresa presento el convenio de administración hotelera suscrito con los señores Charles y Donna Whitley.

El 19 de diciembre de 2006, mediante memorándum 112-AL-835-06, se produce un segundo informe legal, que reposa a fojas 773-777 del expediente, donde hace referencia a la solicitud de la Junta Directiva de analizar con mayor detalle de los encargados de administrar el proyecto.

e.- Actuación de la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo

En sesión de la Junta Directiva del 5 de septiembre de 2006, se suspendió la consideración del proyecto presentado, solicitado una mayor investigación de la experiencia que en materia hotelera puede tener las personas naturales que firman en contrato de administración. Además, solicito que se realizaran un análisis más profundo del proyecto, su vinculación como actividad turística exclusiva y el funcionamiento de los incentivos fiscales. Esto origino nuevos análisis, razón por la cual, en el expediente se encuentran dos análisis técnicos, turísticos y legales.

Mediante resolución No. 19/07 del 6 de febrero de 2007, la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo resuelve aprobar la inscripción de la empresa PILLAR PANAMA, S.A. en el Registro Nacional de Turismo. En este acto administrativo, se hizo constar que la Autoridad Nacional de Ambiente no autorizo la construcción de la marina como facilidad complementaria del complejo hotelero. De igual forma, advertía que con independencia de los contratos que suscribían la empresa con los propietarios de las unidades habitacionales, los mismos debían contemplar la obligación de dedicar el establecimiento íntegramente y en forma permanente al servicio de alojamiento público turístico y presentar los mismos a consideración del IPAT, para su debida aprobación (fojas 787-793 del expediente).

Si bien la Ley No. 8 de 1992, en el artículo de 3 admitía la figura del régimen turístico de propiedad horizontal, la cual exigía que la edificación se destine íntegramente a brindar el servicio de alojamiento público turístico mediante una administración hotelera, este último requerimiento, es decir, la administración hotelera fue el que causó la necesidad de contar con más análisis. El Decreto No. 73 de 8 de abril de 1995 establecía en el número 8, del literal A del artículo 52, que la empresa *Solicitante* 'deberá presentar el convenio de administración debidamente autenticado por Notario Público' (fiel copia).

II.- SEGUNDA ACCION ADMINISTRATIVA

La resolución No. 16/07, a solicitud de la empresa fue modificada mediante la Resolución No. 117/10 de 28 de septiembre de 2010, en los siguientes aspectos:

a. La razón social de la empresa originalmente inscrita Pillar Panamá, S.A., cambia a **OCENAS GROUP INTERNATIONAL, INC**

b.- Se reconocer la exoneración de impuesto de nuevas fincas que surgen de la incorporación de la finca No. 746, inscrita tomo 105, folio 260, al régimen de propiedad horizontal, formando la finca 74263, inscrita al documento digitalizado 1041581, la cual se constituye en PH Red Frog Beach Club. A su vez la finca No, 74263, fue segregada en 47 fincas adicionales, todas pertenecientes al momento de emitirse el acto administrativo, a la empresa Oceans Group International Inc, de conformidad con el certificado de Registro Público que reposa a foja 1,136 del expediente.

III. FUNCIONAMIENTO LEGAL Y TECNICO.

Las actuaciones del instituto panameño de Turismo y la Autoridad de Turismo de Panamá, dentro del presente caso que nos ocupa se han ceñido al fiel cumplimiento de las excertas legales que regulan la presente metería, por lo que podemos indicar que:

1.- Ley No. 8 de 1994, reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 73 de 8 de abril de 1995, establecía en el artículo 28, que era competencia de la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo aprobar la inscripción de empresas en el Registro Nacional de Turismo.

2.- En cuanto a la segunda Resolución, la misma surge posterior a la promulgación del Decreto Ley No. 4 de 2008, cuando se crea la Autoridad de Turismo de Panamá, con otra estructura administrativa/legal.

3.- Sobre el tema de la marina, que hace referencia la parte demandante, debemos manifestar que ambas resoluciones señalan, que al momento de emitirse las mismas, la marina no había sido aprobada por la Autoridad Nacional del Ambiente, entidad que requería un estudio adicional. Es decir, los actos administrativos en comento dejaron claro que la marina no cumplía con las aprobaciones requeridas, por consiguiente, no la considera como un elemento integrado al proyecto. Si posteriormente la Autoridad Nacional del Ambiente consideró o aprobó dichas instalaciones, esta aprobación no incidió en las Resoluciones 16/07 y 117/10 las cuales, reiteramos, no incluyen la marina. Por otro lado, las certificaciones anuales que expide la Autoridad de Turismo de Panamá, tampoco señalan que la marina esté inscrita en el Registro Nacional de Turismo.

IV.- SITUACION ACTUAL DEL ESTABLECIMIENTO DE COMFORMIDAD CON LA DOCUMENTACION QUE SE ENCUENTRA EN EL EXPEDIENTE.

Cuando se inscribe una empresa en el Registro Nacional de Turismo, la actividad se analiza en la fase de un anteproyecto. La empresa presenta una fianza de cumplimiento, que garantice que efectivamente el proyecto de ejecutará. En la actualidad, de conformidad con la documentación que se encuentra en el expediente, el establecimiento se encuentra en operación turística.

V.- ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LO EXPRESADO POR EL DEMANDANTE.

1.- *'Duodécimo'* La Resolución No. 16/07 de 6 de febrero de 2007, dictada por el INSTITUTO PANAMEÑO DE TURISMO (actualmente AUTORIDAD DE TURISMO DE PANAMA), modificada mediante resolución No. 117/10 de 28 de septiembre de 2010, fue emitida en violación a la ley, pues la totalidad de las fincas (y las edificaciones en ellas construidas) que forman parte del proyecto PH Red Frog Beach Club I, no están destinadas a ofrecer el servicio del alojamiento público en forma integral y permanente.

Consideraciones:

Al momento de emitirse de Resolución No. 16/07, se estableció una sola finca donde se construía el proyecto y la empresa presentó el correspondiente certificado del Registro Público donde se acreditaba la propiedad a favor de la empresa de la misma. Finca 746, inscrita al tomo 105, folio 260. A foja 171 del expediente contentivo de la documentación reposa la correspondiente certificación del Registro Público. Es decir, al momento de emitirse la Resolución No. 16/07, se establecía una sola finca y la misma era propiedad de la empresa solicitante.

La Resolución No. 117/10, consideró la incorporación de la finca 746 al Régimen de Propiedad Horizontal, formando la finca 74263, inscrita al documento digitalizado 104181, de la cual, a su vez, se segregaron las siguientes fincas:

74264, 74265, 74266, 74268, 74269, 74270, 74273, 74274, 74275, 74276, 74277, 74279, 74280, 74281, 74283, 74284, 74287, 74290, 74291, 74294, 74295, 74296, 74297, 74298, 74299, 74300, 74301, 74302, 74304, 74305, 74306, 74308, 74309, 74310, 74311, 74312, 74313, 74314, 74315, 74316, 74318, 74321, 74322, 74323, 74324, 74325, 74326, todas inscritas al documento digitalizado No.10441581, de la sección de propiedad horizontal de del Registro Público, provincia de Bocas del Toro, las cuales, en el momento de emitirse la Resolución pertenecía a la empresa Oceans Group International.Inc, de conformidad con la certificación del Registro Público que reposa a folio 1, 136 de expediente.

En resumen, al momento de considerar el proyecto y de emitirse los actos administrativos cuestionados, las fincas pertenecían a las empresas inscritas. Sobre si las mismas estaban o no destinadas a ofrecer el servicio de alojamiento público en forma integral y permanente, debemos recordar que a esas fechas se evaluaba un proyecto, no construido y por lo tanto no podía brindar el servicio para el cual se inscribía. Sobre este aspecto, es importante señalar que la propia Ley No. 8 de 1994 estableció en el artículo 30 los términos para la construcción e inicios de actividades, por lo tanto, al dictarse el acto administrativo, considerando la etapa del proyecto, no se puede visualizar, como señala el demandante si las fincas serian destinadas o no en su totalidad a ofrecer a alojamiento publico turístico en forma permanente e integral.

2.- DECIMOCUARTO: La Resolución No. 16/07 de 6 de febrero de 2007, dictada por el INSTITUTO PANAMEÑO DE TURISMO (actualmente AUTORIDAD DE TURISMO DE PANAMA) modificada mediante Resolución No. 117/10 de 28 de septiembre de 2010, deben ser declaradas nula por ilegal, ya que fue aprobada sin que el proyecto PH Red Frog Beach Club 1, cumpliera con todos los aspectos técnicos, económicos, legales y turísticos necesarios para beneficiarse de los incentivos que otorga la Ley.

Como ya hemos explicado anteriormente, este proyecto fue evaluado doblemente por las instancias correspondientes, considerando que cumplía con los requerimientos como establecimiento de alojamiento público. Fue dos veces ante la Junta Directiva del IPAT. El tema medular más evaluado fue el agente administrativo que operaría el establecimiento. Desde el punto de vista de planos, viabilidad económica, aceptación de la figura de propiedad horizontal e importancia turística en mismo cumplía con las condiciones requeridas." (Cfr. fojas 30 a 35 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En la Vista Número 1621 de 19 de noviembre de 2021, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por la accionante consistía en que el Tribunal declare, nula, por ilegal, la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, emitida por la **Junta**

Directiva del Instituto Panameño de Turismo, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, a través de la cual se resolvió aprobar la inscripción de la empresa **Pillar Panamá, S.A.**, en el Registro Nacional de Turismo, para el desarrollo del proyecto hospedaje público denominado **Red Frog Beach Club** (primera fase) en la Isla Bastimentos, provincia de Bocas del Toro, el cual será administrado bajo el régimen de propiedad horizontal, siempre y cuando la edificación se destine íntegramente y en forma permanente al alojamiento público turístico, para lo cual la empresa tendrá derecho a recibir los incentivos fiscales establecidos en el artículo 17 de la Ley N°8 de 14 de junio de 1994, modificada por el Decreto Ley N°4 de 10 de febrero de 1998 y la Ley N°6 de 2 de febrero de 2005 (Cfr. Gaceta Oficial Digital No.25778 del lunes 23 de abril de 2007 y Gaceta Oficial Digital No.26640-A del martes 12 de octubre de 2010, fojas 21-24 del expediente judicial).

Tal como señalamos en la Vista Fiscal, se aportó copia autenticada de los siguientes documentos:

1. Certificación de existencia y representación legal de la sociedad **Castle Coast LLC, Inc.** (Cfr. foja 2 del expediente judicial).
2. Certificación de existencia y representación legal de la empresa **Oceans Group International, Inc.** (Cfr. foja 20 del expediente judicial).
3. Copia autenticada de la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, emitida por la Junta Directiva del **Instituto Panameño de Turismo** (hoy **Autoridad de Turismo de Panamá**), publicada en la Gaceta Oficial Digital No.25776 del lunes 23 de abril de 2007 (Cfr. fojas 21 a 24 y reverso del expediente judicial).
4. Copia autenticada de la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, dictada por el Administrador General del **Instituto Panameño de Turismo** (hoy **Autoridad de Turismo de Panamá**), publicada en la Gaceta Oficial Digital No.26640-A del martes 12 de octubre de 2010 (Cfr. fojas 25 a 26 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, las pruebas antes descritas, no permiten establecer si la **Autoridad de Turismo de Panamá** observó lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que se citan como infringidas, ya que se trata de dos (2) documentos que fueron emitidos por el Registro Público

de Panamá, a través de los cuales se certifica la existencia, vigencia y representación legal de las sociedades **Castle Coast LLC, Inc.** y **Oceans Group International, Inc.**; así como dos (2) resoluciones dictadas durante el proceso de aprobación de la solicitud de Pillar Panamá, S.A. (ahora **Oceans Group International, Inc.**), para inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, para desarrollar el proyecto de hospedaje público denominado Red Frog Beach Club (primera fase) en la Isla Bastimentos, provincia de Bocas del Toro, y, acogerse a los incentivos fiscales que establece la normativa que rige la materia, mismas que fueron publicadas en la Gaceta Oficial Digital; y que en todo caso, deben constar en el expediente administrativo que reposa en las oficinas de la entidad demandada; circunstancia que, reiteramos, no permite verificar las alegaciones vertidas por la actora, de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado haya sido emitido con infracción o no de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa.

En adición a ello, las otras partes que intervienen en el proceso, no han contribuido de manera alguna a aclarar la controversia; puesto que en el caso de la **Autoridad de Turismo de Panamá**, como entidad demandada, aun cuando da a conocer en su informe de conducta que en el caso que se examina se cumplieron con los requisitos y procedimientos que para tal efecto establecía la Ley No.8 de 14 de junio de 1994 y su reglamentación, vigente al momento que se realizó la solicitud, no aportó la documentación a la que hace referencia en la Nota 112-AL-070-2020 de 11 de marzo de 2021, situación que no permite comprobar los hechos que fundamentan la pretensión de la accionante (Cfr. fojas 30 a 35 del expediente judicial).

Por su parte, si bien la empresa **Oceans Group International Inc.**, contestó por medio de su apoderada judicial la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, lo cierto es que, solamente presentó la certificación donde consta su existencia, vigencia y representación legal, así como la copia autenticada de dos (2) resoluciones emitidas por el Juzgado Decimoséptimo Civil y el Juzgado Octavo Civil, ambos del Primer Circuito Judicial de Panamá, a través de las cuales dichos Tribunales admitieron un proceso ordinario de mayor cuantía y una demanda de protección al consumidor; no obstante, estos elementos no corroboran sus afirmaciones; de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado haya sido emitido o no con infracción de la normativa legal aplicable al caso que se examina (Cfr. fojas 37, 42 a 48 del expediente judicial).

Las circunstancias que hasta el momento de emitir la Vista Número 1621 de 19 de noviembre de 2021, no permitieron verificar las alegaciones vertidas por la actora, ni por la tercera interesada, de manera tal que no fue posible concluir que el acto impugnado se expidió con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa.

Por esa razón, se estimó que el concepto de la Procuraduría de la Administración debería quedar supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria, debido a que, no se habían aportado suficientes elementos de prueba que permitieran determinar si se produjo algún vicio de nulidad de manera fáctica y no argumentativa, en cuanto a la emisión de la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, emitida por la **Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo**, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010.

V. **Actividad Probatoria.**

Al respecto, se observa que a través del **Auto de Pruebas N° 249 de 20 de abril de dos mil veintidós (2022)**, la Sala Tercera admitió, las pruebas documentales aportadas por la actora con la demanda visibles a fojas 2, 20, 21 a 24 y 25 a 26 (Cfr. foja 140 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió las pruebas documentales aportadas por el tercero interesado **Oceans Group International Inc.**, con la contestación de la demanda, visibles a fojas 37, 46 y 47 a 48 (Cfr. foja 140 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, conviene destacar que mediante el citado Auto de Pruebas, la Sala Tercera también admitió las pruebas de informe aducida por la parte actora, que consiste en la copia autenticada del expediente administrativo que reposa en la **Autoridad de Turismo de Panamá**, referente al proceso administrativo que guarda relación con la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, emitida por la **Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo**, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, a través de la cual se resolvió aprobar la inscripción de la empresa Pillar Panamá, S.A., en el Registro Nacional de Turismo, para el desarrollo del proyecto hospedaje público denominado Red Frog Beach Club (primera fase) en la Isla Bastimentos, provincia de Bocas del Toro (Cfr. foja 140 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, igualmente se admitieron las pruebas de informe solicitadas por el tercero interesado, a fin que la Sala Tercera le requiera: a) la Autoridad de Turismo de Panamá copia

autenticada de la Nota 145-Et-N-059-2018 de 29 de enero de 2018, y b) al Registro Público de Panamá copia autenticada de la Escritura Pública 14874 de 1 de noviembre de 2006 (Cfr. foja 140 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el Tribunal, a través del Oficio 990 de 4 de mayo de 2022, le solicitó a la entidad demandada, la información arriba detallada (Cfr. foja 145 del expediente judicial).

En este escenario, es importante destacar que, en lo que respecta a la información solicitada a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, la misma fue remitida al Tribunal a través de la Nota 112-AL-157-22 de 26 de mayo de 2022, a la cual se adjunta copia autenticada del expediente administrativo correspondiente al caso que ocupa nuestra atención y que consta de cinco (5) tomo; así como la copia autenticada de la Nota 145-Et-N-059-2018 de 29 de enero de 2018 (Cfr. foja 149 del expediente judicial).

Por otra parte, el Tribunal mediante el Oficio 991 de 4 de mayo de 2022, accedió a solicitar al Registro Público, que le remitiera la copia autenticada de la Escritura Pública 14874 de 1 de noviembre de 2006. Observamos que éste documento fue remitido a través de la Nota N° CERT-SIR-183677-2022 de 25 de mayo de 2022 (Cfr. foja 148 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, conviene señalar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

La Sala Tercera, mediante la Sentencia proferida el quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), en un caso similar al que nos ocupa, se pronunció en torno al principio de “presunción de legalidad”, en los siguientes términos:

“... ”

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que **la presunción de legalidad es ‘la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales**

y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz'. (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción *iuris tantum*, 'es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario'. (Sentencia de 19 de septiembre de 2000).

En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, de la siguiente forma:

'Artículo 201.

...

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (*iuris tantum*). (Lo resaltado es de la Sala)

...

En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción *iuris tantum*).

Bajo este marco jurídico, el Tribunal es del criterio que **en la presente causa, no se ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado**, tomando en consideración que las alegaciones invocadas por la parte demandante giran en torno a que el globo de terreno adjudicado a Stephanie Rachel Solís Carrasco y Emelda Cecilia Carrasco Pinzón, es de su propiedad..."

En tales circunstancias, y de acuerdo con jurisprudencia emitida por esa Corporación Judicial, la parte demandante se limitó únicamente a formular alegaciones en relación con que se omitió cumplir con los aspectos técnicos, económicos, legales y turísticos previo a la aprobación del proyecto del PH Red Frog Beach Club I, debido a que previo a la inscripción en el **Registro Nacional de Turismo de la Autoridad de Turismo de Panamá**, se les exige a las empresas como requisitos que deben presentar un estudio de factibilidad, planos y todos los estudios técnicos que la propuesta requiere, en ese sentido, considera la actora que la Autoridad Nacional del Ambiente debió emitir un Estudio de Impacto Ambiental previo a que la autoridad demandada otorgara su aprobación. En ese mismo sentido, señala que, la aprobación del proyecto PH Red Frog Beach Club I, no está destinado íntegramente a brindar el servicio de alojamiento público turístico en forma permanente, debido a que varios de los inmuebles que forman parte de la edificación han sido

ocupados por sus propietarios, ya que al inicio de la promoción del proyecto se ofreció como una comunidad de retiro para personas extranjeras jubiladas.

No obstante lo anterior, no se incorporaron al proceso las constancias o elementos fácticos que acrediten el hecho alegado, y en definitiva que logren desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo contenida en la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, que se acusa de ilegal, máxime cuando en esta materia, la entidad reguladora indicó que el proyecto fue evaluado doblemente por las instancias correspondientes, considerando que cumplía con los requerimientos como establecimiento de alojamiento público, y además fue revisado dos (2) veces por la Junta Directiva de la entidad demandada, en cuanto al agente administrativo que operaría el establecimiento, los planos del proyecto, su viabilidad económica, aceptación de la figura de propiedad horizontal e importancia turística, requerimientos estos que cumplían con las condiciones requeridas.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir el acto objeto de reparo, no se vulneraron de manera alguna las disposiciones citadas como infringidas; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No.16/07 de 6 de febrero de 2007, emitida por la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo**, modificada por la Resolución No.117/10 de 28 de septiembre de 2010, a través de la cual se resolvió aprobar la inscripción de la empresa Pillar Panamá, S.A., en el Registro Nacional de Turismo, para el desarrollo del proyecto hospedaje público denominado Red Frog Beach Club (primera fase) en la Isla Bastimentos, provincia de Bocas del Toro.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaría General, Encargada.