

5 de abril de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto.

**La firma forense Jaén y
Asociados,** en su propio
nombre y representación, para
que se declare nula, por
ilegal la Resolución N° ADM-
230-2003 de 15 de julio de
2003 emitida por la **Autoridad
Marítima de Panamá.**

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

Acudimos respetuosos ante el despacho a su cargo, con la finalidad de emitir nuestro concepto en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad propuesta por la firma forense Jaén y Asociados que recurre en contra de la Resolución N° ADM-230-2003 de 15 de julio de 2003 emitida por la Autoridad Marítima de Panamá.

I. Nuestra intervención.

Este despacho interviene en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad debidamente fundamentado en el artículo 5, numeral 3, de la Ley N° 38 de 2000, cuyo Libro Primero contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

II. La pretensión.

La firma forense demandante solicita a los Honorables Magistrados que conforman la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° ADM-230-2003 fechada 15 de julio de 2003 emitida por la Autoridad Marítima de Panamá.

Esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan acceder a la pretensión de la firma forense demandante, porque la misma está asistida por el derecho.

III. Las normas que se dicen infringidas y sus conceptos, son las que a seguidas se analizan:

a. La firma forense demandante considera que se ha vulnerado el artículo 1 del Acuerdo N° 9-76, por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones en la Autoridad Marítima de Panamá, reglamentario del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, relativo a las concesiones autorizadas por el artículo 24 de la Ley 42 de 1974 se otorgan mediante contrato.

Concepto de la violación.

La firma forense demandante plantea que la norma invocada ha sido transgredida de manera directa, por comisión, porque únicamente a través de contratos pueden otorgarse las concesiones que se le pidan a la Autoridad Marítima de Panamá.

b. En segundo lugar, la firma forense demandante señala que se ha infringido el artículo 2 del Acuerdo N° 9-76, por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones en la Autoridad Marítima de Panamá, reglamentario del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, que establece que las concesiones podrán solicitarse para la construcción y explotación de instalaciones marítimas y portuarias en los fondos, playas y riberas del mar; así como en los cauces de los ríos y esteros.

Concepto de la violación.

En opinión de la demandante, la Autoridad Marítima de Panamá se abrogó facultades amplísimas al autorizar una concesión en la Bahía de Panamá, porque el Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998 y el Acuerdo N° 9-76 no le otorga esa facultad a la Administradora, debido a que el Acuerdo 9-76 únicamente permite que se puedan otorgar concesiones para explotar instalaciones de uso marinos y portuarios.

c. En tercer lugar, se dice transgredido el artículo 3 del Acuerdo N° 9-76, por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones en la Autoridad Marítima de Panamá, reglamentario del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, que indica que podrán solicitarse permisos para los fines anteriores, siempre que el plazo de ocupación sea menor a un año.

Concepto de la violación.

La demandante acota que la concesión únicamente se puede autorizar por un período menor a los doce meses y, en su opinión, la finalidad de la empresa Luna Brillante, S.A., se equipara con una ocupación (forma de adquirir la propiedad y dominio de las cosas) con el tiempo de uso y construcción, desde el momento en que se autoriza a efectuar un relleno y a la construcción de una rampa para su uso.

d. En cuarto lugar, la recurrente manifiesta que se ha violado el artículo 4 del Acuerdo N° 9-76, por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones en la Autoridad Marítima de Panamá, reglamentario del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, el cual indica que las concesiones se otorgan por medio de Resoluciones del Comité Ejecutivo y los permisos por el Director General.

Concepto de la violación.

La recurrente señala que la Administradora no tiene facultad para autorizar la concesión otorgada.

e. En quinto lugar, se dice infringido el artículo 7 del Acuerdo N° 9-76, por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones en la Autoridad Marítima de Panamá, reglamentario del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, el cual dispone que rampa es un plano inclinado construido sobre la gradiente de playa, destinada a varar embarcaciones, cetacios, etc.

Concepto de la violación.

A juicio de la demandante, la rampa que se define en el artículo 7 del Acuerdo N° 9-76 no es aplicable para un uso marino ni vial.

f. En quinto lugar, se dice infringido el artículo 26 del Acuerdo N° 9-76, por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones en la Autoridad Marítima de Panamá, reglamentario del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, según el cual las concesiones se otorgarán mediante Resolución del Comité Ejecutivo y se hará efectivo por medio de un contrato.

Concepto de la violación.

Según la recurrente, la Administradora desconoció las facultades del Comité Ejecutivo o de la Junta Directiva de la AMP para otorgar los derechos de concesión.

g. En séptimo lugar, se dice vulnerado el artículo 43 del Acuerdo N° 9-76, por el cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones en la Autoridad Marítima de Panamá, reglamentario del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, que dice que todo concesionario deberá pagar semestralmente y por anticipado una renta que fijará el Comité Ejecutivo,

tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto a realizarse, el valor de los bienes dados en concesión y el plazo de la concesión.

Concepto de la violación.

Reitera la recurrente que la Administradora desconoció las facultades del Comité Ejecutivo o de la Junta Directiva de la AMP para fijar la renta a pagar por la concesionaria.

h. Por último, se dicen infringidos los artículos primero, segundo y tercero de la Resolución 124-94 de 18 de agosto de 1994, por medio de la cual se reglamentó la Ley N° 9 de 25 de enero de 1973, que declara zona restringida el área del litoral comprendida entre Ave. de los Poetas, incluyendo el Casco Viejo, hasta la desembocadura de Río Abajo, que prohíbe las construcciones que obstruyan la vista de la Bahía dentro del perímetro del área del litoral y que exige que las solicitudes de concesiones de uso en la Bahía de Panamá deben ser analizadas en forma coordinada a través del Consejo Técnico de Urbanismo.

Concepto de la violación.

Estos artículos se dicen infringidos porque no se consultó previamente al Ministerio de Vivienda, entidad encargada por Ley de regular y dirigir los planes reguladores, edificaciones y mapas que requiera planificación sobre el desarrollo urbano.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La Ley N° 35 de 29 de enero de 1963, modificada por el artículo 5 de la Ley N° 20 de 30 de diciembre de 1985, en su artículo primero, autoriza al entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, **para que mediante contratos celebrados con personas naturales o**

jurídicas les permita la ocupación de playas para uso especial, **cuando se trata de la construcción, instalación o establecimiento de rampas**, entre otras actividades. El párrafo indica que dichos contratos serán firmados únicamente por el Ministerio de Hacienda y Tesoro (Ministerio de Economía y Finanzas) y refrendados por la Contraloría General de la República.

El artículo 16 de la Ley N° 36 de 6 de julio de 1995, modificó el numeral 2, de la Ley N° 35 de 1963, y estableció dos competencias distintas, a saber:

El Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas **les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción**, instalación o establecimiento de: 1) criaderos de mariscos, salinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística, y 2) balnearios, **rampas**, piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística.

La Autoridad Portuaria Nacional tiene competencia para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas, les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de concesiones para: instalaciones portuarias y marítimas, tales como astilleros, marinas de toda índole (turísticas, privadas o públicas, muelles, diques, flotadores, atracaderos, boyas, tuberías subterráneas). Dichas atribuciones le corresponden ahora a la Autoridad Marítima de Panamá, luego de la unificación de competencias

conforme lo dispone el Decreto Ley N°7 de 10 de febrero de 1998.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 1 del Acuerdo N°9-76, señala que las concesiones autorizadas por el artículo 24 de la Ley 42 de 2 de mayo de 1974, **que se refieren a las concesiones para la construcción y explotación de instalaciones marítimas y portuarias** para fondos, playas y riberas de mar; así como de cauces y riberas del mar se otorgan mediante contrato.

De acuerdo con las normas citadas, esta Procuraduría concluye que **la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción de rampas, es competencia del Ministerio de Economía y Finanzas**, tal como lo establece el artículo 16 de la Ley N° 36 de 6 de julio de 1995, que es posterior a la Ley N° 42 de 2 de mayo de 1974 por la cual se creó la Autoridad Portuaria Nacional, cuyas competencias fueron asumidas por la Autoridad Marítima de Panamá.

Si ello es así, la institución demandada no es la autoridad competente para autorizar la concesión del uso especial de la playa ubicada en la Bahía de Panamá para la construcción de la rampa, objeto del litigio.

En segundo lugar, **el artículo 16 de la Ley N° 36 de 6 de julio de 1995** dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia para que **mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas**, les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción de rampas.

La concesión otorgada a la sociedad Luna Brillante, S.A., no se efectuó a través de **contrato**, sino mediante la Resolución Administrativa N° 230-2003 de 15 de julio de 2003.

Esas dos razones son motivos suficientes para que el acto acusado sea declarado nulo, por ilegal, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar nula, por ilegal la Resolución N° ADM-230-2003 de 15 de julio de 2003 emitida por la Autoridad Marítima de Panamá.

Pruebas:

Aceptamos únicamente aquellas pruebas que cumplan con los requisitos exigidos por el Código Judicial.

Como pruebas de la Procuraduría de la Administración, proponemos las siguientes: la Ley N° 35 de 29 de enero de 1963, modificada por el artículo 5 de la Ley N° 20 de 30 de diciembre de 1985 y la Ley N° 36 de 6 de julio de 1995, que fueron debidamente publicadas en la Gaceta Oficial, por lo que nos atenemos a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 786 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General