

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 550

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 6 de agosto de 2007

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la Demanda**

El licenciado José Gabriel Carrillo, en representación de **Grupo F. Internacional, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo derivada de la decisión verbal tomada el 10 de mayo de 2006, de instalar una cerca y una garita que impiden la continuación del relleno de ribera y fondo de mar para la construcción de una infraestructura marítima, emitida por la **Comisión Interinstitucional de Alto Nivel MEF-Áreas Revertidas**, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**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 numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los  
contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 14 a 25 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 26 a 36 del expediente judicial).

**Tercero:** Se acepta lo que consta a fojas 3 y 4 del expediente judicial.

**Cuarto:** No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** Se acepta lo que consta a foja 13 del expediente judicial.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 73 y 74 del expediente judicial).

**Décimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 75 y 76 del expediente judicial).

**Undécimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Duodécimo:** Se acepta lo que consta a fojas 1, 70 y 71 del expediente judicial.

**Décimo Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Vigésimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas infracciones.**

La parte demandante aduce que el acto administrativo de carácter verbal contenido en la decisión, de igual

naturaleza, asumida el 10 de mayo de 2006 por la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel MEF - Áreas Revertidas, reiterada en la nota MEF-AR-SE-086-2006 del 17 de mayo de 2006, como acto confirmatorio, para que se instalara una cerca y una garita que interrumpen, niegan e impiden la continuación del relleno de ribera y fondo de mar para la construcción de una infraestructura marítima que forma parte del proyecto que desarrolla en el área de Amador, infringe las siguientes normas:

**A.** El artículo 48 de la ley 38 de 31 de julio de 2000. (Cfr. concepto de infracción de fojas 133 a 135 del expediente judicial).

**B.** El numeral 1 del artículo 201 de la ley 38 de 31 de julio de 2000. (Cfr. fojas 136 y 137 del expediente judicial).

**C.** El artículo 36 de la ley antes anotada. (Cfr. fojas 137 y 138 del expediente judicial).

**D.** El artículo 1 de la resolución de gabinete 108 de 27 de diciembre de 2005. (Cfr. fojas 138 y 139 del expediente judicial).

**E.** El artículo 1 del decreto 7 de 10 de febrero de 1998. (Cfr. foja 140 del expediente judicial).

**F.** El artículo 3 del decreto 7 de 10 de febrero de 1998. (Cfr. fojas 141 y 142 del expediente judicial).

**G.** El artículo 4 del decreto antes mencionado. (Cfr. fojas 142 a 143 del expediente judicial).

**H.** El artículo 31 del decreto 7 de 1998. (Cfr. fojas 143 y 144 del expediente judicial).

**III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención fue promovida en contra de la negativa tácita por silencio administrativo, derivada de la supuesta decisión verbal adoptada el 10 de mayo de 2006 por la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel MEF-Áreas Revertidas, para proceder a la instalación de una cerca y una garita que impiden la continuación del relleno de ribera y fondo de mar para la construcción de una infraestructura marítima que forma parte de un proyecto desarrollado por la demandante, Grupo F. Internacional, S.A.

Según observa este Despacho, la parte actora pretende acreditar la existencia de tal orden verbal mediante dos declaraciones juradas, en las cuales ambos testigos manifiestan que el 10 de mayo de 2006 personas que se identificaron como empleados de la Comisión MEF Áreas Revertidas, instalaron una cerca y una caseta en el área de relleno, impidiendo con ello el paso a la misma. Conforme indican además tales testigos, dichos funcionarios les manifestaron que la medida adoptada provenía de una orden verbal de su jefe; hecho éste no corroborado por ningún otro medio probatorio acreditado o aducido por la demandante dentro del expediente. (Cfr. fojas 116 y 118 del expediente judicial).

En ese sentido, esta Procuraduría advierte que la instalación de la referida cerca y de la garita, constituye lo que en nuestra legislación se denomina como una operación administrativa; figura que es definida por Libardo Rodríguez como “aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una decisión de la administración junto con su ejecución práctica, en tal forma que constituyen en conjunto una sola actuación de la administración. Por ejemplo, la administración decide clausurar un restaurante y efectivamente no solo toma la decisión sino que física y materialmente lo hace desalojar y clausura sus puertas.” RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General Colombiano. Décimo tercera edición. Editorial Temis. S.A. Santa Fe de Bogotá - Colombia. 2002. pág. 219.

En razón de lo anterior, este Despacho es del criterio que los cargos de ilegalidad formulados por la parte actora con relación a la supuesta infracción del numeral 1 del artículo 201 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 carecen de fundamento, toda vez que lo impugnado en el caso que nos ocupa, tal como lo expresamos anteriormente, no es más que una operación administrativa.

Con relación al resto de los cargos de ilegalidad aducidos por la parte actora, mediante los cuales argumenta la falta de competencia de la entidad demandada, esta Procuraduría advierte que los mismos carecen fundamento por las siguientes consideraciones:

1. El Administrador General de la antigua Autoridad de la Región Interoceánica, celebró con la sociedad Grupo F.

Internacional, S.A., el contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión 372-01 de 17 de enero de 2002, por el cual se le otorgó a la empresa en mención el arrendamiento de las parcelas 4, 5 y 7 de Amador, para el desarrollo de un proyecto turístico denominado Complejo Turístico Boulevard de Alta Moda, el cual contemplaba la remodelación y/o demolición de veintitrés (23) viviendas en las cuales debían albergarse boutiques de las mejores marcas del mercado mundial; el desarrollo de un hotel tipo "junior suites"; la cerca del área en referencia; y los tres (3) portones que enmarcan el acceso a las calles de dichas parcelas, las cuales se denominarán como Boulevard Alta Moda; un domo circular en la parte central de la parcela 7; y sobre la vía central entre las parcelas 4 y 5 la construcción de casas de moda, cafés, jardines, lago, puentes y fuentes, y obras de construcción en general.

Posteriormente, la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., con el propósito de ampliar su desarrollo, solicitó a la entidad pública contratante su anuencia "para el acceso de un relleno de fondo de mar", razón por la cual la junta directiva de la institución, mediante resolución 026-02 de 8 de marzo de 2002, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: AUTORIZAR a la Administración General para suscribir con la empresa GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A. la Addenda N°1 al Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N°372-01 firmado el 22 de marzo de 2001 para la ampliación del área de villas del Proyecto Panamá Canal Village... y DAR LA ANUENCIA para el acceso de relleno de fondo de mar de aproximadamente 18,000 m<sup>2</sup> para marina y centro

comercial, entre la parcela 3 y la Plaza de la Unidad Iberoamericana (Paseo de las Banderas) en Amador. Dicho relleno incluirá locales de servicio, club de marina y estacionamientos, e incluye malecón y amarre para ciento cincuenta (150) yates, y deberá contar previamente con todas las autorizaciones requeridas por las diversas instituciones involucradas.

...

TERCERO: La presente autorización no se considerará perfeccionada hasta tanto no se hayan obtenido las autorizaciones y aprobaciones requeridas basándose en lo establecido en la Ley. (El subrayado es nuestro.)

..."

Conforme estima esta Procuraduría, la anuencia otorgada por la junta directiva de la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica según lo solicitado por la demandante, no era suficiente para que la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., iniciara los trabajos de relleno para la construcción de la marina y el centro comercial antes mencionados, puesto que para ello era necesario que se cumplieran algunas formalidades legales requeridas para la materialización de tal "anuencia"; tales como: la elaboración de la addenda correspondiente, el concepto favorable del Consejo Económico Nacional y, finalmente, el refrendo de la Contraloría General de la República; exigencias previstas en la ley y sin las cuales resulta ineficaz cualquiera actuación adelantada por la demandante, ya que la obra por desarrollarse constituye un complemento del contrato 372-01, suscrito por ésta con la Autoridad de la Región

Interoceánica, tal como lo expresa la misma resolución 026-02 en el tercero de sus resueltos.

2. Si bien es cierto la Autoridad Marítima de Panamá por mandato legal es la autoridad responsable de la ejecución de la "Estrategia Marítima Nacional", el área de terreno que da acceso al relleno ya indicado, forma parte de la finca madre de Amador; área que al momento de la ejecución de la operación administrativa objeto de impugnación, era administrada por la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel, de conformidad con lo establecido en la resolución de gabinete 108 de 27 de diciembre de 2005.

Según puede apreciarse en autos, la Autoridad Marítima de Panamá y la demandante suscribieron los contratos de concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002 y A2-0343-2002 de 11 de octubre de 2002, en virtud de los cuales se le otorgaron en concesión, por el término de 15 años, dos áreas de ribera y fondo de mar de 37,257.31 m<sup>2</sup> y 40,000 m<sup>2</sup>, respectivamente; ambas localizadas en Amador, para llevar a efecto la construcción y operación de una "terminal marítima de cruceros, marina turística, helipuerto, club de playa, además de brindar los servicios propios de una terminal de cruceros para usuarios locales e internacionales, incluyendo servicios de muellaje, abastecimiento de combustible, agua, alquiler de locales comerciales, servicios de comunicaciones marinas y telefónicas, turísticas, venta de comestibles, bebidas y demás actividades típicas de un puerto marítimo de cruceros"; terminal que servirá, tal como se indica en los contratos en referencia, de complemento al proyecto



denominado Complejo Turístico Boulevard Alta Moda; desarrollado por la misma empresa concesionaria como producto del contrato 372-01, suscrito entre ésta y la antigua Autoridad de la Región Interoceánica, el cual, en su cláusula novena relativa al uso y destino exclusivo de los bienes objeto de la concesión, no incluye entre éstos la construcción de una marina o terminal de cruceros; razón por la que somos de la opinión que para poder desarrollar tal obra, era indispensable realizar los trámites correspondientes para el perfeccionamiento de una addenda al contrato, que tuviera como objeto la inclusión del proyecto en mención.

3. Aunado a lo anterior, se advierte que la parte actora inició los trabajos de relleno basándose únicamente en los términos de los contratos de concesión N°A2-016-2001 y N°A2-033-2002 de 15 de mayo de 2002 y 11 de octubre de 2002, antes mencionados, sin tomar en consideración que tal relleno se ubica en un área distinta a la señalada en la resolución 026-02, expedida por la junta directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica el 8 de marzo de 2002, a la cual hace referencia la parte actora, y que, además, se encuentra ocupando parte de la parcela 3 de Amador, actualmente bajo la custodia, aprovechamiento y administración de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con lo establecido en el literal D-3 del artículo 2 de la ley 97 de 21 de diciembre de 1998.

En consecuencia, se advierte que la entidad demandada llevó a cabo la operación administrativa objeto de controversia en la presente demanda, con fundamento en las atribuciones que le confiere la ley, y con la finalidad de custodiar y salvaguardar los mejores intereses de la Nación.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la operación administrativa llevada a efecto el 10 de mayo de 2006 por la Comisión Interinstitucional de alto nivel MEF - Áreas Revertidas que consiste en la instalación de una cerca y una garita en el área de la parcela 3 de Amador, que impiden la continuación del relleno de ribera y fondo de mar para la construcción de una infraestructura marítima desarrollada por Grupo F. Internacional, S.A.

En consecuencia, también solicitamos se denieguen las pretensiones de la demandante.

**IV. Pruebas:** Aducimos el expediente administrativo, cuyo original reposa en la entidad demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**