

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1068

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de octubre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Anthony Ariel Espinoza Pinto, actuando en nombre y representación de la **Cooperativa de Servicios Guías Turísticos R.L., (COOPEGUITOUR R.L.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADM 168-2017 de 6 de septiembre de 2017, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, su actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, en atención a lo indicado en el Oficio 2668 de 9 de noviembre de 2018, proferido por la Sala Tercera, en el que se señaló que *“El Procurador de la Administración intervendrá en la presente causa, en defensa del acto acusado”* (Cfr. foja 60 del expediente judicial).

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

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 47 a 57 del expediente judicial).

**Segundo:** No es un hecho como viene expuesto, por tanto, se niega.

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

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la sociedad demandante estima que el acto administrativo impugnado, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 12 del Acuerdo 9-76 de 24 de marzo de 1976, vigente al momento de la emisión del acto, que establece que en caso que varios interesados soliciten en concesión sobre el mismo bien, la preferencia se determinará por la que represente mayor interés público (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

B. Los artículos 2 y 112 de la Ley 17 de 1 de mayo 1997, los cuales indican respectivamente, que las cooperativas constituyen asociaciones de utilidad pública, de interés social y de derecho privado, que el ejercicio del cooperativismo se considera un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la riqueza y del ingreso, a la racionalización de las actividades económicas y a facilitar tarifas, tasas, costos y precios, a favor de la comunidad en general; y que los ministerios, entidades autónomas y semiautónomas, así como los municipios, darán preferencia y facilidades a la adjudicación a favor de las cooperativas, de aquellas parcelas de terrenos que resulten técnicamente apropiadas para el desarrollo de sus actividades (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá emitió la Resolución ADM 168-2017 de 6 de septiembre de 2017, por medio de la cual resolvió negar la solicitud de concesión presentada por **la Cooperativa de Servicios de Guías Turísticas, R.L. (COOPEGUITOUR R.L.)**, sobre un área de cero hectáreas más trescientos diecisiete metros cuadrados con noventa decímetros (0-HAS.+317.90mts2), ubicada en isla Colón, calle principal, corregimiento, distrito y provincia de Bocas del Toro, al lado del muelle fiscal, para la construcción de un atracadero (Cfr. fojas 50-52 del expediente judicial).

Consta igualmente, que debido a su disconformidad con esa decisión, la demandante interpuso un recurso de reconsideración ante el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, mismo que fue resuelto a través de la Resolución ADM 006-2018 de

16 de enero de 2018 y que confirmó en todas sus partes la decisión ya adoptada (Cfr. fojas 53-57 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, **la Cooperativa de Servicios de Guías Turísticos, R.L., (COOPEGUITOUR R.L.)**, presentó recurso de apelación de tal decisión ante la autoridad demandada, el cual fue resuelto a través de la Resolución J.D. 026-2018 de 13 de junio de 2018 y que mantuvo en todas sus partes la Resolución 006-2018 de 16 de enero de 2018, que a su vez confirmó la Resolución ADM 168-2017 de 6 de septiembre de 2017. El apoderado especial de la actora se notificó el 16 de julio de 2018 (Cfr. fojas 47-49 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 13 de septiembre de 2018, **la Cooperativa de Servicios de Guías Turísticos, R.L. (COOPEGUITOUR R.L.)**, actuando por conducto del Licenciado Anthony Ariel Espinoza Pinto, propuso ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADM 168-2017 de 6 de septiembre de 2017, sus actos confirmatorios, al igual que solicita que se le conceda la concesión administrativa de un área de mar que consta de una superficie de cero hectáreas más trescientos diecisiete metros cuadrados con noventa decímetros (0 HAS+ 317.90 MTS.2) de extensión la cual se encuentra ubicada en el sector de la ciudad de Bocas del Toro, corregimiento de Bocas del Toro, distrito de Bocas del Toro, que sería utilizado como un atracadero (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar tales pretensiones, el apoderado judicial de la sociedad recurrente señala que al emitirse el acto administrativo impugnado, la Autoridad Marítima de Panamá infringió en concepto de interpretación errónea lo dispuesto en el artículo 12 del Acuerdo 9-76 de 24 de marzo de 1976, al darle un sentido y alcance distinto a la finalidad de la misma, pues establece que en caso que varios interesados soliciten en concesión un mismo bien, se tiene preferencia al que representa mayor interés público, en este caso, señala el abogado de la parte accionante, el proyecto que conlleva un monto mayor de inversión es la

empresa Proyecto Teribe S.A., cuando por el contrario, el interés público se debe caracterizar por satisfacer una necesidad cuya condición no sea principalmente patrimonial; en caso que la necesidad sea susceptible de estimación pecuniaria, se está entonces, ante la utilidad pública y no ante en interés público, y como consecuencia de ello considera la entidad demandada que por ser la inversión de **la Cooperativa de Servicios de Guías Turísticos, R.L. (COOPEGUITOUR R.L.)**, de menor cuantía de la empresa arriba descrita, no es la que representa el mayor interés público, lo cual es contrario a la finalidad de la norma infringida (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, manifiesta el abogado de la empresa accionante, que se ha violado de manera directa, por omisión, el artículo 112 de la Ley 17 de 1 de mayo de 1997, al desconocerle a la **Cooperativa de Servicios de Guías Turísticos, R.L. (COOPEGUITOUR R.L.)** el mandato de ley que establece la preferencia y las facilidades con que cuentan las cooperativas como organización social, al momento en que soliciten la adjudicación de parcelas de terrenos para el desarrollo de sus actividades (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se basan las pretensiones demandadas, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho considera que los mismos deben ser desestimados por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación:

En primer lugar, señalaremos que la empresa **Cooperativa de Servicios de Guías Turísticos, R.L. (COOPEGUITOUR R.L.)**, presentó ante la Autoridad Marítima de Panamá, una solicitud de concesión, el día 7 de marzo de 2016, sobre un área de fondo de mar que consta de cero hectáreas más ochocientos cincuenta y cinco metros cuadrados con sesenta y cinco decímetros (0 HAS+855.65 mts<sup>2</sup>), ubicada en Isla Colón, calle principal, corregimiento, distrito y provincia de Bocas del Toro, con el objetivo de la construcción de un atracadero con medidas de seguridad y sala de espera para mayor comodidad del usuario (Cfr. fojas 50-51 del expediente judicial).

Posteriormente, la empresa Proyecto Teribe, S.A., el 19 de julio de 2016, presentó solicitud de concesión sobre esa misma área, para la construcción del proyecto de un muelle flotante que comprende las facilidades de oficina para la venta de boletos, sala de espera, baños, tienda de suministros básicos, cafetería con proyección para un posible restaurante, depósito, una terraza, brindando además la oportunidad de empleos a residentes de Bocas del Toro y sus alrededores, promoviendo de esta forma al crecimiento económico de la región, buscando generar una reacción en cadena de proyectos de inversión de otras empresas, al hacer el lugar más interesante para la industria turística (Cfr. 51 del expediente judicial).

Ante esta situación, y luego de realizar un juicio valorativo de la situación en comento, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, emitió la Resolución 168-2017 de 6 de septiembre de 2016, en el que resolvió:

**“ARTICULO PRIMERO: NEGAR** la solicitud de concesión presentada por **COOPERATIVA DE SERVICIOS DE GUIAS TURÍSTICOS, R.L...**sobre un área de 0 HAS.+317.90 mts<sup>2</sup>, ubicada en Isla Colón , Calle principal, Corregimiento, Distrito y Provincia de Bocas del Toro, al lado del Muelle fiscal; para la construcción de un atracadero...” (Cfr. fojas 50-52 del expediente judicial).

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 259 de nuestra Constitución Política:

**“Artículo 259:** Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización del agua, de medios de comunicación y transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.”(Cfr. foja 50 del expediente judicial).

De igual forma, tiene su sustento jurídico, en el artículo 12 del Acuerdo 9-76 de 24 de marzo de 1976, por medio del cual se establece el Reglamento para otorgar concesiones, vigente al momento de la emisión del acto demandado, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 12:** En caso de que varios interesados soliciten en concesión sobre el mismo bien, la preferencia se determinará para la que represente mayor interés público.”(Cfr. foja 50 del expediente judicial).

Al respecto, es preciso indicar que la Autoridad Marítima de Panamá, luego de valorar el contenido de ambas solicitudes determinó a través de su informe de conducta ADM 2405-11-18-OAL, lo siguiente:

“En efecto para determinar qué solicitud representaba un mayor interés público, la Autoridad Marítima de Panamá valoró el contenido de ambas solicitudes, la documentación adjunta y sendas opiniones técnicas del Departamento de Concesiones de la DGPIMA...donde la jefa de la Unidad de Resoluciones y Consultas de la DGPIMA, recomendó la adjudicación de la concesión a **PROYECTO TERIBE, S.A.**, debido a que representa un mayor beneficio para la comunidad y un mayor interés público...

Como parte de este proceso de valoración, esta entidad hizo un análisis comparativo de aspectos tales como: el monto de la inversión a realizar, el aporte al erario público al término del contrato de concesión, el aporte económico al distrito de Bocas del Toro (en términos de infraestructura, empleos, desarrollo económico, social y turístico) y el aporte a los proyectos sociales que esta institución desarrolla. Dentro de estos aspectos destaca el hecho de que el monto que **PROYECTO TERIBE, S.A.** proyectó invertir en su solicitud (B/.263,500.00), era diez (10) veces mayor que el propuesto por **COOPEGUITOUR, R.L.**(B/.25.000.00).

Asimismo (sic), para esta entidad fue significativo el hecho de que ambas solicitudes requerían la concesión para utilizarla en la prestación del **servicio público de transporte de pasajeros**, de manera que para la adecuada satisfacción del interés público resulta esencial que se procurara garantizar su prestación en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia, tanto para los usuarios locales como los extranjeros, considerando la incidencia de la actividad turística en la región. En ese sentido, el análisis comparativo demostró que la solicitud de **PROYECTO TERIBE, S.A.** representaba las mejores condiciones para la prestación del servicio y por ende un mayor interés público (La negrita es de la institución demandada) (Cfr. fojas 61-62 del expediente judicial).

Por lo anterior, podemos colegir que durante el curso del procedimiento administrativo, la actuación de la Autoridad Marítima de Panamá se ha enmarcado en lo dispuesto en las normas que regulan la materia; tomando en consideración, que la concesión del área a la que se refiere el presente caso, no sólo describe la realización de una inversión y la construcción de una estructura, sino también la prestación de un servicio público de transporte de pasajeros, siendo por ende indispensable para la satisfacción del

interés público, que el mismo se preste en las mejores condiciones, por lo que luego del análisis comparativo resulta evidente que Proyectos Teribe, S.A., es quien reúne las mejores condiciones, por lo tanto se le negó en estricto derecho la solicitud de concesión a la **Cooperativa de Servicios De Guías Turísticas, R.L., (COOPEGUITOUR)**.

En virtud de todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución ADM 168-2017 de 6 de septiembre de 2017, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá**, ni sus actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones de la empresa demandante.

#### **IV. Pruebas.**

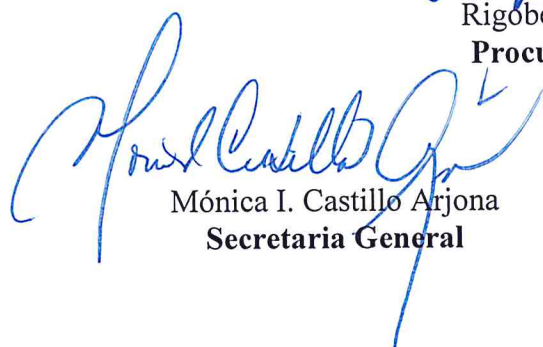
**4.1.** Se **objetan** los documentos aportados al proceso que incumplen el requisito de autenticidad exigido en el artículo 833 del Código Judicial, visibles a fojas 11 a 31 del expediente judicial.

**4.2.** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en la institución demandada.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General