

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 378

Panamá, 12 de marzo de 2020

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de demanda.

Se reitera la celebración de una transacción extrajudicial que constituye un hecho extintivo del derecho sustancial que se invoca en el proceso.

Se alega sustracción de materia.

La firma forense Estudio Jurídico Araúz, actuando en representación de la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Autoridad Marítima de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud de prórroga del Contrato A2-033-2002, de concesión marítima y que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 que interpuesto por firma forense Estudio Jurídico Araúz, actuando en representación de la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.**, en la que se solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Autoridad Marítima de Panamá**, al no dar respuesta a la petición a la solicitud de prórroga del Contrato A2-033-2002, de concesión, suscrito entre la entidad demandada y la sociedad recurrente (Cfr. fojas 3 a la 37 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. Los artículos 34, 40, 154, 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismos que, entre otras cosas, contienen los principios que informan el procedimiento administrativo general; así como referencia al término con que cuenta la entidad administrativa para dar respuesta a las solicitudes presentadas por los administrados; que la resolución que decida una instancia o un recurso, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente; y que las resoluciones que afecten derechos subjetivos, deberán ser motivadas con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial);

B. El artículo 31 (numeral 6) y 32 (numeral 4) del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, “ Por la cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá”, los

cuales establecen, entre otras cosas, las funciones que tiene la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la entidad demandada, para tramitar y fiscalizar las concesiones para la explotación de los puertos nacionales existentes y los que en el futuro se construyan; y las atribuciones de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que tienen por objeto regular la utilización de recursos marinos y costeros y el desarrollo de las actividades que en función de ella se realicen (Cfr. fojas 21 a 23 del expediente judicial);

C. Los artículos 8, 9 (numeral 6), 17 (numeral 5) y 69 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, que regula la contratación pública, vigente a la fecha de los hechos, en cuyo texto original disponían, entre otras cosas, que la celebración y ejecución de los contratos tenderán a la efectividad de los derechos e intereses de los contratistas que colaboran en la consecución de dicho fin; que las entidades contratantes están obligadas a corregir, en el menor tiempo posible los desajustes que pudieran presentarse, acordando los mecanismos y procedimientos pertinentes para prevenir o solucionar, rápida y eficazmente, las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse, de conformidad con el pliego de cargos; que conforme al Principio de Economía, se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten; y que los contratos que celebren las entidades públicas se regirán por las disposiciones de la Ley, y lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del de Comercio, compatibles con la finalidades de la contratación pública (Cfr. fojas 22 a 26 del expediente judicial); y

D. Los artículos 30, 976 y 1306 del Código Civil, que hacen referencia, entre otras cosas, que en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración; que las obligaciones que nacen de los

contratos tienen fuerza de ley entre las partes y deberán cumplirse al tenor de los mismos; y que el arrendador está obligado a mantener al arrendatario en el goce específico del arrendamiento por todo el tiempo del contrato (Cfr. fojas 27 a 29 del expediente judicial).

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que la demanda contencioso administrativa en estudio está dirigida a lograr que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, al no dar respuesta a la solicitud de prórroga del Contrato A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002, de Concesión Marítima celebrado con la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.** (Cfr. fojas 3 a 37 del expediente judicial).

Para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema que ocupa nuestra atención, es necesario iniciar, indicando, lo expresado en el informe de conducta ADM-0432-03-2018-OAL de 6 de marzo de 2018, presentado por la entidad demandada, y en el que se señala lo siguiente:

“ ...

La Autoridad Marítima de Panamá, suscribió con la empresa **GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.**, dos (2) contratos de concesión a saber:

- **Contrato de Concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002**, mediante el cual la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, otorgó en concesión a la empresa **GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.**, un área de ribera y fondo de mar de **34,275.31m²**, localizada en Amador, Distrito y Provincia de Panamá.

Según este contrato, el área sería destinada para la construcción y operación de un moderno terminal marítimo 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 sin limitación las siguientes servicios turísticos: muellaje, abastecimiento de combustible, agua, alquiler de locales comerciales, servicio de comunicaciones marinas y telefónicas, turísticas, venta de combustibles, bebidas y

aquellas actividades típicas de un puerto marítimo de cruceros.

- **Contrato de Concesión No. A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, mediante el cual el cual la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, otorgó en concesión a la empresa **GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.**, un área de ribera y fondo de mar de **40,000 m²**, localizada en Amador, Distrito y Provincia de Panamá (objeto de la presente demanda).

El área otorgada mediante este contrato, sería utilizada como complemento del Contrato de concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002 y destinada para la ampliación, construcción y operación de la segunda fase de la terminal marítima de cruceros, marina turística, club de playa que se construía en Amador y que sería complemento del Proyecto Panamá Canal Village y Boulevard de Alta Moda.

...” (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, y mediante las **Resoluciones ADM-114-2011 de 29 de agosto de 2011** y **ADM-115-2001 de 29 de agosto de 2011**, la entidad demandada decidió resolver, los **Contratos de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002** y el **A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, sucesivamente (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

El **Contrato de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002**, fue resuelto administrativamente por la Autoridad Marítima de Panamá, con base a lo establecido en el literal (f) de la Cláusula Undécima de dicho contrato, la cual señala que es causal de resolución administrativa, el incumplimiento por parte de la concesionaria de cualesquiera de las obligaciones que le impone el mismo (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

Por otro lado, el **Contrato de Concesión A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, fue resuelto administrativamente por la Autoridad Marítima de Panamá, con base a lo establecido en el literal (f) de la Cláusula Duodécima de dicho contrato, la cual señala que es causal de resolución administrativa, el incumplimiento por parte de la concesionaria de cualesquiera de las obligaciones que le impone dicho contrato (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

Ahora bien, en respuesta a lo anterior, el 7 de julio de 2017, la sociedad demandante, solicitó a la Autoridad Marítima de Panamá, una prórroga del **Contrato de Concesión A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, objeto de análisis, advirtiéndolo siguiente:

“**SÉPTIMO:** A partir del día 7 de septiembre de 2017, quedó configurado el silencio administrativo por haber transcurrido el término legal de dos meses sin respuesta a la solicitud presentada el 7 de julio de 2017, descrita en el hecho anterior, por lo que se entiende NEGADA EN SU TOTALIDAD nuestra solicitud.

...” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Asimismo, advierte la parte actora en el hecho décimo tercero de su acción, que el 29 de noviembre de 2011, mediante la Resolución 183 del Consejo de Gabinete, publicada en la Gaceta Oficial 26,924 de 2 de diciembre de 2011, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, para dar por terminado el Contrato 372-01 de 17 de enero de 2002, celebrado entre **Grupo F. Internacional, S.A.**, y la Autoridad de la Región Interoceánica, hoy Autoridad Marítima de Panamá (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Que el 30 de diciembre de 2001, fue refrendado el Convenio de Transacción Extrajudicial celebrado entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el **Grupo F. Internacional, S.A.**, dentro del cual, a su juicio, se incluyó, sin competencia para ello, materia no autorizada por el Consejo de Gabinete, en la citada Resolución 183 de 29 de noviembre de 2011, al dar por terminado los **Contratos de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2001** y el **A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**. En ese sentido, indicó, que la mencionada Resolución 183 del Consejo de Gabinete, solo autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, dar por terminado el Contrato 372-01 de 17 de enero de 2002 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Indica, además, que el citado Convenio de Transacción Extrajudicial, no fue celebrado por la Autoridad Marítima de Panamá, y el **Grupo F. Internacional, S.A.**, sino entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y la sociedad demandante, por lo

que a su criterio, la entidad demandada no es parte firmante del convenio, aunado a que la intención del Consejo de Gabinete, no era involucrar en su autorización los citados **Contratos de Concesión** (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende con facilidad que **Grupo F, Internacional, S.A.**, cuestiona en lo medular, que la Autoridad Marítima de Panamá, no dio respuesta a la solicitud de prórroga del **Contrato de Concesión A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, presentada el 7 de julio de 2017, y en la que argumenta, además, la falta de legitimidad del Convenio de Transacción Extrajudicial suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y estos, para dar por terminado los contratos de concesión en estudio.

Conforme a lo anterior, la sociedad recurrente advierte la infracción de los artículos 34, 40, 154, 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el artículo 31 (numeral 6) y 32 (numeral 4) del Decreto 7 de 10 de febrero de 1998, los artículos 8, 9 (numeral 6), 17 (numeral 5) y 69 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 (vigente al momento de los hechos), y los artículos 30, 976 y 1306 del Código Civil.

Una vez expuesto los principales argumentos utilizados por la sociedad recurrente en sustento de su pretensión, debemos advertir que los mismos carecen de sustento, **puesto que toda la actuación de la Autoridad Marítima de Panamá en el marco de la relación jurídica-contractual que mantuvo en su momento con la sociedad recurrente, incluyendo la configuración del silencio administrativo, estuvo debidamente enmarcada en el ordenamiento jurídico; además, la controversia planteada por la actora ha quedado extinguida, tal como explicaremos a continuación.**

En efecto, esta Procuraduría considera necesario advertir, que en atención a lo establecido en el numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial, que a continuación se reproduce, ponemos en conocimiento del Tribunal **la existencia de**

un hecho extintivo del derecho sustancial que se invoca en el presente proceso.

“**Artículo 201.** Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

1...

2. **Tener en cuenta... de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute** y que hubiera ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio;

...” (Lo destacado es nuestro).

En el marco de la norma antes transcrita, resulta oportuno precisar que, con posterioridad a la presentación de la demanda, que ocupa nuestra atención, el **Grupo F. Internacional, S.A., y el Ministerio de Economía y Finanzas suscribieron un “Convenio de Transacción Extrajudicial”**, a través del cual la mencionada sociedad renunció, de manera absoluta y definitiva, a los reclamos y a las acciones judiciales que había interpuesto en contra del Estado, **entre los que se encuentra el que ocupa nuestra atención.**

Tal como se desprende de las constancias procesales contenidas en autos, si bien la sociedad recurrente advierte, que mediante la Resolución 183 del Consejo de Gabinete, publicada en la Gaceta Oficial 26,924 de 2 de diciembre de 2011, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, dar por terminado el Contrato 372-01 de 17 de enero de 2002; no es menos cierto que, en el Convenio de Transacción Extrajudicial, **Grupo F. Internacional, S.A., autorizó y dio su consentimiento para dar por terminado los Contratos de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2001 y el A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002.**

Para los efectos, en la **cláusula séptima del mencionado Convenio** se estableció lo siguiente:

SÉPTIMA: GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A., en virtud del presente Convenio de Transacción Extrajudicial, acepta que renuncia de manera absoluta y definitiva a presentar cualesquiera procesos, así como pretensiones, causas o cualquier reclamo, acción legal, demanda, proceso o pretensión de cualquier clase o naturaleza, pasada, presente o futura relacionada con este Convenio o que de manera directa o indirecta surja en razón del mismo o de las actividades o acciones que desarrolló durante la vigencia de los contratos que mantuvo con cualquier entidad del Estado, y también renuncia a cualquier acción legal, demanda, proceso y sus pretensiones de cualquier clase o naturaleza pasada, presente o futura que pretendiese ejercer luego de la firma del presente Convenio, tanto a nivel nacional y/o internacional, que haya interpuesto o pudiese interponer contra el Estado relacionados con el Contrato No. 372-01 de 17 de enero de 2002, para el desarrollo de las Parcelas 4, 5 y 7 en el sector de Amador, ... y además renuncia y desiste de acciones o reclamos pasados, presentes o futuros de cualquier clase o naturaleza contra cualquier entidad del Estado, sus representantes y sus funcionarios.

En consecuencia, por este medio aceptan y declaran las partes que cualquiera de ellas queda facultada para presentar este convenio extrajudicial antes las autoridades competentes que sea del caso, a fin de solicitar y obtener el desistimiento absoluto y definitivo y el archivo de todas y cualesquiera acciones, demandas y procesos en trámite ante cualquier instancia judicial, administrativa o de instrucción en organismos o tribunales nacionales o internacionales que se encuentren en trámite a la fecha de perfeccionamiento del presente convenio por causa de acciones interpuestas por GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A., lo cual incluye pero no se limita a la presentación por cualquiera de las partes, inclusive el desistimiento de la pretensión en los procesos que se listan a continuación y en cualquier otro proceso o controversia, existente o pendiente, de cualquier clase o naturaleza contra cualquier entidad del otro proceso o controversia, existente o pendiente, de cualquier clase o naturaleza contra cualquier entidad del Estado interpuesto por GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.

...” (Las negrillas forman parte del contenido textual de la cláusula citada. El subrayado es de esta Procuraduría).

En ese orden de ideas, tal y como se indica en el informe de conducta ADM-0432-03-2018-OAL de 6 de marzo de 2018, emitido por la entidad demandada, la **cláusula décima del mencionado Convenio, señaló lo siguiente:**

“En la Cláusula Décima de la parte motiva de dicho Convenio, se establece que la empresa acepta sin limitación y restricción alguna, **dar por terminados** por mutuo acuerdo, los **Contratos de concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002 y No. A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, suscritos con la Autoridad Marítima de Panamá.

Además, en el penúltimo párrafo de la **Cláusula Novena de la parte resolutive**, señala que la empresa se obliga de manera voluntaria, a **dar por terminados** con la Autoridad Marítima de Panamá los **Contratos de concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2001 y No. A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, luego de perfeccionado el Convenio, a través del refrendo de la Contraloría General de la República y declara que no tiene ningún reclamo, acción, pretensión, ni demanda judicial, administrativa o de cualquier otra clase o naturaleza pasada, presente o futura en relación con ambos contratos y los actos que por causas directas o indirectas relacionadas o no con los mismos, hubiesen ejecutado en cualquier momento la **Autoridad Marítima de Panamá**, su Junta Directiva, su representante legal o sus funcionarios.” (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

En esta oportunidad procesal, debemos indicar que el **Convenio de Transacción Extrajudicial** en referencia **fue pactado, suscrito por las partes y refrendado** conforme a los requisitos que exige, entre otros, el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1083 del Código Judicial, puesto que el mismo contó con la autorización del Consejo de Gabinete, según consta en la Resolución 183 de 29 de noviembre de 2011, publicada en la Gaceta Oficial 26,924 de 2 de diciembre de 2011; el concepto favorable del Procurador General de la Nación contenido en la nota PGN-FAC-206-11 de 26 de octubre de 2011; y el refrendo de la Contraloría

General de la República de fecha 27 de marzo de 2012, **documentación que se encuentra incorporada al expediente 262-08 que reposa en la Sala Tercera.**

En opinión de esta Procuraduría, **el convenio de transacción extrajudicial en referencia**, tal como lo contempla en el numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial, **constituye un hecho extintivo del derecho sustancial que se discute en el negocio jurídico bajo examen, puesto que mediante este instrumento la demandante, Grupo F. Internacional, S.A., renunció a todos los reclamos y pretensiones que mantenía en contra del Estado en los términos establecidos en la cláusula séptima antes transcrita**, entre los cuales se encuentra el que es objeto de análisis en esta oportunidad.

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

En atención a las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente al Tribunal que al tenor de lo establecido en la norma antes indicada, al momento de dictar sentencia **tome en cuenta la situación anteriormente descrita como un hecho extintivo del derecho sustancial reclamado por Grupo F. Internacional, S.A., y, en consecuencia, se sirvan declarar** que dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción propuesto por Grupo F. Internacional, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Nota ADM 3127-10-2009-OAL del 30 de octubre de 2009, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, se ha producido **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se **ORDENE** el archivo del expediente.

IV. Pruebas:

4.1. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la

Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada;

4.2. Se **aduce** el expediente 262-08 que reposa en la Sala Tercera, que contiene, entre otras cosas, las copias autenticadas del Convenio de Transacción Extrajudicial celebrado entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Grupo F. Internacional, S.A., y de la Resolución de Gabinete 183 de 29 de noviembre de 2011, publicada en la Gaceta Oficial 26,924 de 2 de diciembre de 2011; y

4.3. Se **aduce** como prueba de informe, que se le solicite al Ministerio de Economía y Finanzas, la copia autenticada del Convenio de Transacción Extrajudicial celebrado entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Grupo F. Internacional, S.A.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Se aduce el artículo 201, numeral 2 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 806-17