

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 433

Panamá, 27 de abril de 2010

**Querella por
Desacato**

El licenciado Juan Carlos Araúz Ramos, en representación de **Grupo F. Internacional, S.A.**, solicita que se declare en desacato al **juez ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**, por el incumplimiento de lo ordenado por la resolución de 22 de junio de 2005 y la sentencia de 5 de junio de 2007, dictadas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Concepto

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 9 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en la querella por desacato descrita en el margen superior.

I. Petición.

Conforme se desprende de la querella por desacato presentada por el licenciado Juan Carlos Araúz Ramos, quien actúa en representación de la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., éste solicita se declare en desacato al juez ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por su negativa a la ejecución de la resolución de 22 de junio de 2005, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual ese Tribunal ordenó la suspensión inmediata de los efectos de la nota ARI-AG-4491-2004 de 1 de diciembre de 2004, emitida por la Autoridad de la Región Interoceánica.

De igual manera, solicita se declare en desacato a dicho funcionario público por desatender la resolución de 5 de junio de 2007, también dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por cuyo conducto se declaró probada la querrela por desacato presentada por el licenciado José Gabriel Carrillo, en representación de la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., contra el encargado de Finanzas de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por no dar cumplimiento a lo ordenado mediante la citada resolución de 22 de junio de 2005.

II. Consideraciones previas.

Mediante la nota ARI-AG-4491-2004 de 1 de diciembre de 2004, la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica, cuyas funciones ahora desarrolla la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, le informó a la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., sobre la morosidad que mantenía al 30 de noviembre de 2004, en virtud de las obligaciones derivadas del contrato de desarrollo, arrendamiento e inversión 372-01 de 17 de enero de 2002, de las cuales debía cancelar el 30% en un término de 15 días y el resto en cuotas mensuales establecidas en la mencionada comunicación.

El último párrafo de la citada nota, el cual alega la parte actora debe ser declarado nulo, por ilegal, hace referencia a la solicitud hecha por Grupo F. Internacional, S.A., para equiparar los términos y condiciones del contrato antes indicado con aquellos celebrados por otros arrendatarios del área de Amador; se le comunica a dicha empresa que tal solicitud se encontraba siendo analizada; y que la equiparación solicitada no operaría de manera retroactiva ya que, en caso de aprobarse la misma, sus efectos se surtirían a partir del perfeccionamiento de la addenda correspondiente.

Esta actuación trajo como consecuencia la presentación de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, en la cual la parte actora (Grupo F. Internacional, S.A.) solicitó a la Sala Tercera de lo Contencioso Administración que se declarara nulo, por ilegal, el último párrafo de la nota antes mencionada, al igual que la suspensión provisional de los efectos de la misma.

Posteriormente, ese Tribunal dictó la resolución de 22 de junio de 2005, por medio de la cual ordenó la suspensión inmediata de los efectos de la nota ARI-AG-4491-2004 de 1 de diciembre de 2004, emitida por la Autoridad de la Región Interoceánica.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En el caso concreto del alegado incumplimiento a lo ordenado por la resolución de 22 de junio de 2005, resulta pertinente señalar que el objeto de dicho acto jurisdiccional no es otro distinto que el garantizar el cumplimiento íntegro del contrato de desarrollo, arrendamiento e inversión 372-01 de 2002, por lo que en el mismo se dispuso, entre otros aspectos, permitir *“al arrendatario continuar con el pago de sus obligaciones contractuales, mientras se resuelve la equiparación de sus condiciones”*, constituyendo el pago del canon de arrendamiento una de las principales obligaciones contraídas por Grupo F. Internacional, S.A., al momento de suscribir el contrato en mención.

Por consiguiente, el 30 de julio de 2009 la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., de manera voluntaria, suscribió un convenio de pago con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el cual se obligó a pagar la suma de B/.9,334,443.63, que corresponde a la morosidad derivada del contrato de desarrollo, arrendamiento e inversión número 372-01 de 17 de enero de 2002; acuerdo en el cual también se estableció un cronograma de pago con el fin de lograr la cancelación total de la morosidad que dicha sociedad registraba y aun mantiene

en los pagos que estaba obligada a efectuar al Estado. (Cfr. f. 90 del expediente judicial).

Conforme puede apreciarse, en la cláusula quinta del convenio de pago antes mencionado, la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., aceptó que los pagos mensuales establecidos en el mismo se entenderán sin perjuicio de los pagos del mes corriente que ésta debe realizar en cumplimiento del contrato de desarrollo, arrendamiento e inversión número 372-01 de 2002. (Cfr. f. 93 del expediente judicial).

No obstante lo pactado, la sociedad querellante incumplió con su obligación de cumplir con el cronograma de pago, el cual se encuentra detallado en la cláusula segunda del convenio de pago suscrito el 30 de julio de 2009, lo que motivó que el juez executor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas emitiera la resolución de 12 de noviembre de 2009, mediante la cual dio inicio a un proceso ejecutivo por cobro coactivo en contra de la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., cuya cuantía asciende a la suma de B/.8,795,829.85, monto que se le adeuda al Estado en concepto de la morosidad que registra el pago del canon de arrendamiento, derivado del contrato de arrendamiento, desarrollo e inversión número 372-01 de 2002, por el uso de las parcelas 4, 5 y 7, ubicadas en Amador, provincia de Panamá, de propiedad del Estado, con un lote de terreno de 112,906.48 mts², a razón de B/.4.75 x mt², tal como se ha hecho constar en el certificado de morosidad emitido por la Oficina de Finanzas de la mencionada unidad administrativa, visible a foja 2 del expediente judicial. (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, la actuación desplegada por el servidor público hacia el cual se dirige la querrela objeto de examen, se ajusta a lo pactado en el convenio de pago suscrito, entre Grupo F. Internacional, S.A. y el Ministerio de Economía y Finanzas, ya que según lo acordado por las partes en la cláusula

séptima del citado convenio, la arrendataria-inversionista (Grupo F. Internacional, S.A.) se obliga de manera irrevocable al acatamiento de todos los términos y condiciones de dicho instrumento, por lo que, en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas, la Nación podrá interponer las acciones administrativas, judiciales y/o de cualquier otra índole que estime conveniente, a fin de salvaguardar sus intereses. (Cfr. f. 93 del expediente judicial).

Como bien lo indicó el juez ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos en su escrito de oposición a la querrela por desacato presentada en su contra, sin la realización de las acciones emprendidas contra Grupo F. Internacional, S.A., la Nación corre un riesgo inminente de no poder recuperar las sumas adeudadas por dicha sociedad, en virtud de la carencia del caudal patrimonial correspondiente; máxime cuando la concesión administrativa otorgada a la ahora querellante tiene una vigencia de cuarenta años; circunstancia que le permitiría seguir lucrando de bienes localizados en el área de Amador, que son propiedad del Estado panameño, sin tener que honrar los pagos que corresponden a su uso y disfrute. (Cfr. f. 86 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría concluye que las actuaciones llevadas a cabo por la entidad ejecutante obedecen no sólo al cumplimiento de lo pactado en la cláusula séptima del convenio de pago suscrito el 30 de julio de 2009, entre Grupo F. Internacional, S.A. y el Ministerio de Economía y Finanzas, sino también al cumplimiento de la orden emitida por la Sala Tercera a través de la resolución de 22 de junio de 2005, encaminada a permitir a la arrendataria, Grupo F. Internacional, S.A., continuar con el pago de sus obligaciones contractuales.

Con relación al aparente incumplimiento de lo ordenado por la resolución de 5 de junio de 2007, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, debemos indicar que si bien dicha resolución contiene en su parte decisoria un

mandato imperativo y expreso, lo cierto es que el mismo se encontraba dirigido particularmente al Encargado de Finanzas de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que este servidor público cumpliera con la orden de suspensión provisional de los efectos de la nota ARI-AG-4491-2004 de 1 de diciembre de 2004, emitida por la Autoridad de la Región Interoceánica; orden que se encuentra contenida en la resolución de 22 de junio de 2007, dictada por ese Tribunal.

Dicho lo anterior, resulta fundamental señalar que al referirse al concepto de orden de hacer o no hacer, la doctrina nacional ha señalado que la misma es un mandato imperativo para que se haga algo o se deje de hacer alguna cosa. (Cfr. MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. Editorial Universal Books, Cuarta Edición, 2007).

La naturaleza jurídica de las órdenes de hacer o de no hacer también fue analizada en su momento por José Dolores Moscote, quien al manifestarse en torno a su concepción señaló lo siguiente:

“¿Qué es una ‘Orden de Hacer o de No Hacer’ que a tenor del artículo 189 de la Constitución, dé derecho al Recurso de Amparo?. Si las palabras se toman en su recto, lógico y natural sentido, no puede ser otra cosa que el mandato emanado de una voluntad arbitraria dirigido a procurar de parte de aquella a quien se impone la ejecución o la no ejecución de un acto del cual resulte disminuido con el goce de algún derecho que la Constitución le reconoce y garantiza” (‘Instituciones de Garantías, Título XV de la Constitución. Editorial Imprenta Nacional, Panamá, 1943, p.53).

En opinión de este Despacho, si nos atenemos al hecho de que a través de una orden o mandato se obliga a una determinada persona a la ejecución o a la no ejecución de un acto específico, debemos concluir que el cumplimiento de la resolución de 5 de junio de 2007, le correspondía a la autoridad querellada, es decir, al Encargado de Finanzas de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, o a quien cumpliera funciones propias de ese cargo, condición que

exime al juez ejecutor de dicha unidad administrativa del acatamiento de lo decidido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en la mencionada resolución.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar NO PROBADA la querrela de desacato presentada por Grupo F. Internacional S.A., en contra del juez ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por el incumplimiento de la resolución de 22 de junio de 2005, y NO VIABLE la querrela por desacato contra el mismo servidor público por el incumplimiento de la resolución de 5 de junio de 2007, ambas propuestas por el licenciado Juan Carlos Araúz Ramos, quien actúa en representación de la sociedad querellante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 285-05-B