



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de julio de 2006

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Reparación Directa.**

**Recurso de Apelación.
(Promoción y Sustentación).**

El licenciado José Gabriel Carrillo Acedo en representación de **Grupo F. Internacional, S.A.**, para que se condene a la **Autoridad de la Región Interoceánica** al pago de B/.850,174,334.14 en concepto de indemnización por daños y perjuicios causados por la prestación deficiente y defectuosa del servicio público, en el otorgamiento y administración de los contratos 372-01 de arrendamiento, desarrollo e inversión de las parcelas 4, 5 y 7 de Amador, y 084-02 de arrendamiento, desarrollo e inversión de la parcela 6 de Amador, 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 con fundamento en el artículo 109 del Código Judicial, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la providencia visible a foja 304 del expediente, por la cual se admite la demanda Contencioso Administrativa de Reparación Directa descrita en el margen superior.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda, radica en dos hechos fundamentales, a saber: que la acción Contencioso

Administrativa ejercida no es la vía idónea para hacer valer las pretensiones formuladas por el apoderado judicial de la sociedad demandante y que por otro lado existen en ese tribunal demandas contencioso administrativas pendientes de resolverse entre las mismas partes, que versan sobre el mismo objeto litigioso y los mismos hechos.

En efecto, conforme se puede apreciar en la demanda Contencioso Administrativa de Reparación Directa interpuesta por la parte actora, en particular en el apartado denominado "Lo que se demanda", la petición central de la misma está dirigida a que se declare que la Autoridad de la Región Interoceánica y el Estado panameño están en la obligación de indemnizar a la sociedad Grupo F. Internacional, S.A., por los daños patrimoniales o materiales y perjuicios ocasionados por responsabilidad extracontractual objetiva directa derivada de vías de hecho, omisiones, descuidos y operaciones administrativas enmarcados dentro de la prestación deficiente y defectuosa de un servicio público como autoridad arrendadora; acaecidos previamente y durante el otorgamiento, ejecución y administración de los Contratos 372-01 y 084-02. (Cfr. fojas 226 a 232 del expediente judicial).

A juicio de la Procuraduría de la Administración, en este caso no es viable la demanda de Reparación Directa interpuesta por la parte actora, toda vez que no nos encontramos ante situaciones de índole "extracontractual" ni ante la prestación de un "servicio público", porque la relación que existe entre Grupo F. Internacional, S.A. y la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica es de

naturaleza estrictamente contractual, ya que ambas partes suscribieron el Contrato 372-01 de arrendamiento, desarrollo e inversión de las parcelas 4, 5 y 7 de Amador y el Contrato 084-02 de arrendamiento, desarrollo e inversión de la parcela 6 de Amador. Por consiguiente, si la parte actora consideró que la entidad demandada incurrió en la violación de algún derecho subjetivo producto de esa relación contractual, sólo podía agotar la vía gubernativa e interponer una demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. (Cfr. fojas 1 a 64 y el párrafo final de la foja 226 del expediente judicial).

Nótese incluso, que las disposiciones que se dicen infringidas constituyen cláusulas contractuales, normas de la Ley de Contratación Pública, así como normas del Código Civil aplicables a este tipo de relación. (Cfr. fojas 259 a 287 del expediente judicial).

A criterio de este Despacho, tampoco estamos ante el caso de la prestación de un servicio público sino, repetimos, ante una relación contractual particular y concreta, existente entre Grupo F. Internacional, S.A. y la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica, con objetos específicos que no tienen relación directa con la comunidad. En este orden de ideas resulta importante destacar, que el servicio público tiene características distintas a la situación a que se refiere la demandante, como podemos observar a continuación:

"El concepto de servicio público prácticamente se ciñe al de servicio propio. En concepto nuestro es

servicio público propio, toda acción o prestación (diferenciase, desde luego, la 'acción' de la 'prestación') realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía." (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Sexta Edición, Buenos Aires, La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora. 1980. Tomo I. Pág. 646).

"Para Hauriou, el servicio público es el de carácter 'técnico prestado al público de manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.' ..." (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 16a. edición. Buenos Aires. Editorial Heliasta S.R.L. 1981. Tomo VII. Pág. 397.

De los conceptos doctrinales previamente transcritos, es fácil colegir que los hechos a los que se refiere la demanda, lejos de estar vinculados a la supuesta violación de un servicio público, sólo dicen relación de una supuesta afectación de derechos subjetivos del Grupo F. Internacional, S.A., ocasionada como consecuencia de la ejecución de los contratos administrativos mencionados, por lo que, insistimos, que lo técnicamente procedente es la presentación de una demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en contra de la entidad contratante, previo agotamiento de la vía gubernativa. (V. gr. Cfr. expediente 416-01 Magistrado Arjona, expediente 246-03 Magistrado Spadafora, expediente 301-04 Magistrado Arjona, expediente 606-04 Magistrado Spadafora, entre otros).

Sobre este particular, ese Tribunal mediante auto de 5 de julio de 2006 se ha pronunciado de la siguiente manera:

“El licenciado Jacinto Cerezo Góndola, en representación de la señora MARÍA LUISA CEBALLOS DE GONZÁLEZ, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización para que se condene a la Caja de Seguro Social al pago de SETENTA Y CINCO MIL BALBOAS (B/.75,000.00) en concepto de daños y perjuicios morales y materiales causados, más las costas y gastos en el proceso.

Es preciso aclarar que de conformidad con el párrafo 1° del artículo 163 de la Ley 38 de 2000, **‘las Resoluciones que deciden el proceso en el fondo y aquellas de mero trámite que, directa o indirectamente, conllevan la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos instituidos en este Capítulo;** por lo que esta actuación administrativa, **(Nota D.DNAL-N-430-2005 de 22 de noviembre de 2005)**, era susceptible de impugnación. Contra dicha actuación cabían los recursos de reconsideración ante el Director de la Caja de Seguro Social y el de Apelación contra la Junta Directiva, con el objeto que se aclare, modifique, revoque o anule la decisión adoptada por la Administración.

Para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa se exige en nuestro medio, el agotamiento de la vía gubernativa...

La finalidad que persigue el agotamiento de la vía gubernativa, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, es darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores. En otros términos, con el agotamiento de la vía gubernativa se busca que dentro de la propia Administración Pública se pueda derogar o revocar el acto administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicios.

...

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, interpuesta por el licenciado Jacinto Cerezo Góndola en nombre y representación de MARÍA LUISA CEBALLOS DE GONZÁLEZ." (Lo destacado en negrillas pertenece a la Sala y lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

Por otra parte debemos apuntar, que como es del conocimiento de la Sala Tercera, el Contrato 084-02 fue resuelto administrativamente por medio de la Resolución 664-04 de 30 de diciembre de 2004, motivo por el cual la parte actora interpuso en su momento un proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, contenido en el expediente 060-05, cuyo Magistrado Sustanciador es Winston Spadafora, en el que se debate, entre otras cosas, la existencia del vigaducto de cables de alto tráfico de voz y datos a nivel internacional que atraviesa el proyecto Panama Canal Village, que ahora se argumenta como el objeto de la indemnización que se reclama por medio de la demanda Contencioso Administrativa de Reparación Directa cuya admisión apelamos. (Cfr. las pruebas aportadas por la parte actora y la Procuraduría de la Administración en el expediente 060-05).

De la misma manera, la parte actora interpuso la demanda que dio origen al proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción en contra de la Nota ARI-AG-4491-2004 de 1 de diciembre de 2004, en el que se discute la gestión de cobro

contra el arrendatario moroso (Grupo F. Internacional, S.A.) por parte de la arrendadora (la antigua Autoridad de la Región Interoceánica) relativo al Contrato 372-01, por la importante suma de dos millones ciento treinta y un mil seiscientos veintisiete con veinticinco centésimos (B/.2,131.627.25) adeudada, según el documento, hasta el 30 de noviembre de 2004. (Cfr. expediente judicial 285-05, Magistrado Sustanciador: Winston Spadafora).

En adición a lo anterior, la parte actora también propuso una demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en contra del Municipio de Panamá, por los permisos de construcción que aluden a los Contratos 372-01 y 084-02. (Cfr. expediente 609-05, Magistrado Sustanciador: Winston Spadafora).

Los tres procesos a que se refieren los párrafos anteriores no han sido resueltos, de ahí que estimamos que se ha producido la figura procesal conocida como litispendencia, que de acuerdo con el Código Judicial impediría el inicio de este nuevo proceso.

En efecto, la Procuraduría de la Administración sostiene que la demanda Contencioso Administrativa de Reparación Directa propuesta por la parte actora contraría lo dispuesto en el artículo 674 del Código Judicial, cuyo contenido expresa:

“Artículo 674 (663): Propuesta una demanda no podrá iniciarse un nuevo proceso entre las mismas partes, sobre la misma pretensión y los mismos hechos, cualquiera que sea la vía que se elija, mientras esté pendiente la primera.

El juez ordenará de oficio o a petición de parte el rechazo de la segunda demanda, comprobada la existencia de la anterior y que en ésta figuran las mismas partes y versa la misma cosa y sobre los mismos hechos.”

Con relación a la aplicación de este artículo, ese Tribunal mediante auto de 21 de agosto de 2000 se pronunció de la siguiente manera:

“La Licenciada Alma L. Cortés, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, en representación de PROCESADORA MARPESCA, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Nota N° DM-1069-2000 de 29 de mayo de 2000, emitida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, y para que se hagan otras declaraciones.

...

El Magistrado Sustanciador advierte que la presente demanda no puede ser admitida por las consideraciones que se exponen a continuación.

Observa el suscrito que, la pretensión formulada por la apoderada judicial de la empresa en su demanda, fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala, mediante Auto de 27 de julio de 2000, en el sentido de que no se admitió la acción de nulidad incoada. Las razones expuestas, en esa Resolución Judicial, por el Sustanciador se circunscribieron a que la vía utilizada por el recurrente no era la idónea para que se reconocieran sus pretensiones. De allí que, el demandante presenta el día 2 de agosto de 2000, recurso de apelación contra el auto supra citado. Sin embargo, luego de presentado dicho recurso, PROCESADORA MARPESCA, S.A. interpone otra demanda contencioso administrativa, en esta ocasión de plena jurisdicción, pero con las mismas partes, iguales pretensiones y sobre los mismos hechos contenidos en la primera demanda.

Es criterio de este Tribunal que la nueva demanda presentada por la empresa es a todas luces improcedente, en vista de que la primera acción aún está pendiente de decisión por esta Superioridad, en atención al recurso de apelación interpuesto por el actor. Lo antes expuesto nos indica que se ha producido la figura conocida como "**Litispendencia**", la cual se encuentra contemplada en el **artículo 663 del Código Judicial**, que a la letra dispone lo siguiente:

...

El Sustanciador conceptúa, que comprobada la existencia de los preceptos señalados en el artículo, no queda otra alternativa que negarle curso legal a la demanda incoada.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por la Licenciada Alma L. Cortés en representación de PROCESADORA MARPESCA, S.A." (Énfasis suplido).

Por las consideraciones previamente expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera que se **REVOQUE** la providencia de 22 de diciembre de 2005 (foja 304 del expediente judicial) que admite la demanda y, en su lugar, **NO ADMITA** la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General