

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 607

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de noviembre de 2014

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado José Gabriel Carrillo Acedo, actuando en representación de de **Grupo F. Internacional, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota ADM 3127-10-2009-OAL de 30 de octubre de 2009, dictada por el **Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la 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.

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 contenciosa 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: 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 consta; por tanto, se niega.

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

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

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

Duodécimo: 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.

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

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

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

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

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

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

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

Vigésimo sexto: No consta; por tanto, se niega.

Vigésimo séptimo: No consta; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trigésimo noveno: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 45 a 47 del expediente judicial).

Cuadragésimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 48 a 55 del expediente judicial).

Cuadragésimo primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 56 a 69 del expediente judicial).

Cuadragésimo segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 123 del expediente judicial).

Cuadragésimo tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 118 a 141 del expediente judicial).

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones legales:

A. De la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, la cual regulaba las contrataciones públicas al momento en que se dieron los hechos:

a.1 El artículo 9, numeral 6, que establecía entre las obligaciones de las entidades contratantes, la de proceder oportunamente, de manera que las actuaciones que le fueran propias no causaran una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial);

a.2 El artículo 15 que contenía los principios que debían regir las actuaciones contractuales de las entidades públicas (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial);

a.3 El artículo 17, numeral 5, el cual disponía que en cumplimiento del principio de economía, debían adoptarse procedimientos que garantizaran la pronta solución de las diferencias y controversias que pudieran presentarse con motivo de la celebración y ejecución del contrato (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial);

B. Los siguientes artículos del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, por medio del cual, entre otras cosas, se crea la Autoridad Marítima de Panamá:

b.1 El artículo 3, numeral 2, que establece entre los objetivos de la institución, el de coordinar sus actividades con otras entidades estatales vinculadas al sector marino, existentes o que se establezcan en el futuro (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial);

b.1 El artículo 4, numeral 4, de acuerdo con el cual entre las funciones de la entidad se encuentran las de administrar, conservar, recuperar y explotar los recursos marinos y costeros (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial);

b.2 El artículo 31, numeral 6, relativo a la función que compete a la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares para tramitar y fiscalizar las concesiones para la explotación de los puertos nacionales existentes y los que se establezcan en el futuro (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial);

b.3 El artículo 32, numeral 4, según el cual es función de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que tienen por objeto regular la utilización de ese tipo de recursos (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial);

C. Los artículos 432, 602 y 1306 del Código Civil, los que, en su orden, disponen que todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; a que no se le perturbe en la misma ni se le despoje de ella, o a que se le indemnice del daño que ha recibido; y a las obligaciones del arrendador (Cfr. fojas 25 a 28 del expediente judicial); y

D. El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, relativo a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Según consta en autos, la Autoridad Marítima de Panamá mediante el contrato A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002, otorgó en concesión a la empresa Grupo F. Internacional, S.A., un área de ribera y fondo de mar de 37,257.31 m² localizada en Amador, distrito y provincia de Panamá (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Igualmente, le otorgó a través del contrato A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002 una segunda concesión de un área de ribera y fondo de mar de 40,000 m², ubicada en la misma zona que la anterior, la cual serviría de complemento a la primera (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Con posterioridad a la firma de los anteriores contratos, los mismos no pudieron ejecutarse en atención a múltiples situaciones que se presentaron, entre éstas: la falta de refrendo por parte de la Contraloría General de la República en cuanto al menos uno de los acuerdos indicados; los reparos formulados por el Ministerio de Economía y Finanzas debido a que las áreas otorgadas en concesión a Grupo F. Internacional, S.A., estaban próximas a las coordenadas donde se ubican cables de fibra óptica, respecto de los cuales existían contratos de concesión suscritos entre el Estado y las empresas PAC PANAMA LTD., y SAC PANAMA, S.A.; y al hecho de que una solicitud de adenda efectuada por la sociedad recurrente, a fin de que se corrigieran las referidas coordenadas, no pudo ser atendida por la entidad (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

En este contexto, luego de la presentación de una serie de recursos legales que resultaron infructuosos, el 14 de septiembre de 2009 Grupo F. Internacional, S.A., interpuso ante la Autoridad Marítima de Panamá una solicitud **a fin de**

continuar con: **1.** la ejecución de los contratos de concesión A2-016-2001 y A2-033-2002; **2.** los trabajos de relleno para la marina; **3.** el trámite de la Addenda número 1, para fueran corregidas las coordenadas y rumbos de los polígonos dados en concesión para alejarlos de los cables de fibra óptica; y **4.** el trámite del contrato de la fase III de la marina (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

En respuesta a la anterior petición, la entidad demandada emitió la Nota 3127-10-2009-OAL de 30 de octubre de 2009, a través de la cual, luego de hacer un análisis de cada uno de los puntos solicitados, **consideró no viable acceder a las pretensiones de la actora** (Cfr. fojas 45 a 47 del expediente judicial).

Disconforme con la anterior decisión, la demandante interpuso un recurso de reconsideración que fue resuelto por medio de la Resolución ADM 023-2010 de 27 de enero de 2010, la cual mantuvo en todas sus partes el acto administrativo original (Cfr. fojas 56 a 69 del expediente judicial).

Con posterioridad a este hecho, la actora presentó ante la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá un recurso de apelación que fue decidido a través de la Resolución J.D 047-2010 de 1 de julio de 2010, por cuyo conducto este organismo resolvió confirmar en todas sus partes la nota objeto de reparo (Cfr. fojas 118 a 141 del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa de la forma antes descrita, la recurrente ha acudido ante la Sala mediante la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el propósito de que se declare nula, por ilegal, la Nota 3127-10-2009-OAL de 30 de octubre de 2009; acción que sustenta aduciendo la violación de los artículos 9, numeral 6; 15 y 17, numeral 5, de la Ley 56 de 1995, vigente al momento en que surgió la relación jurídica; los artículos 3, numeral 2; 4, numeral 4; 31 y 32, numeral 4, del Decreto Ley 7 de 1998; los artículos 432, 602 y 1306 del Código Civil; y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

Al respecto, la actora señala que al tenor de las normas antes indicadas la Autoridad Marítima de Panamá debió proceder con mayor diligencia para evitar las demoras y paralización del proyecto, lo que, a su juicio, resulta imputable a la institución debido a que no corrigió las coordenadas erradas que la misma plasmó en el contrato de concesión A2-016-2001; omisión que motivó la actuación de otras instituciones, imposibilitando la ejecución de la obra (Cfr. fojas 19, 20 y 29 del expediente judicial).

Añade, que la entidad demandada infringió el principio de economía y responsabilidad, al aprobar los planos de la marina que pensaba construir y desconocerlos con posterioridad; sin embargo, le exigía que continuara cumpliendo sus obligaciones de pago. En adición, estima que la institución tenía la obligación de solucionar con prontitud las diferencias y controversias surgidas en la ejecución de los contratos A2-016-2001 y A2-033-2002, lo que no hizo (Cfr. foja 21 y 22 del expediente judicial).

Grupo F, Internacional, S.A., cuestiona igualmente que la Autoridad Marítima de Panamá haya incumplido la función que debía realizar en el sentido de coordinar con otras entidades las actividades derivadas de las concesiones de ribera y fondo de mar que le habían sido otorgadas; y que dejó de ejercer las funciones de administración y explotación de los recursos marinos costeros, pues, no tramitó las adendas correspondientes ni corrigió los errores presentes en los contratos de concesión (Cfr. fojas 22 a 26 del expediente judicial).

En opinión de la accionante, la entidad demandada debió ampararla en su calidad de arrendataria - concesionaria, habida cuenta de que la posesión que ejercía sobre el relleno construido sobre la concesión de ribera y fondo de mar que le había sido otorgada estaba siendo interrumpida por las diversas suspensiones decretadas y ordenadas por otras autoridades, las que, incluso, situaron cercas, garitas y personal de seguridad (Cfr. fojas 26 a 28 del expediente judicial).

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 nota objeto de reparo, 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 reiterar lo dicho en nuestra **Vista de 427 de 28 de octubre de 2013**, por medio de la cual, en atención a lo establecido en el numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial, que a continuación se reproduce, pusimos 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 posteridad a la presentación de la demanda**, 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.

Para tales 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, el Contrato No. 084-02 de 10 de febrero de 2004, para el desarrollo de la parcela 6 (AM03-06A y AM03-06B) en el sector de Amador (parque temático), el secuestro y la administración judicial decretada contra **GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.**, por el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**, 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 esta oportunidad procesal, debemos reiterar 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.**

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.

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. Se aducen:

1) 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; que reposan en el expediente 262-08 que se encuentra bajo la ponencia del substanciador de este proceso;

2) El expediente judicial 262-08 que se encuentra en la Sala Tercera, y

3) Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, 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.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la sociedad demandante.

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

Del Señor Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 959-10