

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 637

Panamá, 4 de agosto de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

La firma forense Cubias & Fung, en nombre y representación de la sociedad Luminier S.A., solicita se declare nulo, por ilegal, la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, emitida por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, el acto confirmatorio y 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 de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 64 y 65 del expediente).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 66 y 67 del expediente).

Cuarto: No es cierto como viene expuesto; 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

## II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

a. El artículo 24 (numeral 17) de la Ley 8 de 4 de abril de 2016, "Que reorganiza el Zona Libre de Colón y dicta otras disposiciones"; que se refiere, a que el Gerente General de la Zona Libre de Colón tiene entre sus funciones, suspender o cancelar la Clave de Operaciones o imponer cualesquiera otras sanciones por el incumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contractuales que regulan o aplican a la Zona Libre de Colón (Cfr. foja 8 del expediente judicial); y

b. Los artículos 8 y 14 de la Resolución JD 002-2017 de 26 de abril de 2017, "Que reglamenta los Contratos de Arrendamientos de la Zona Libre de Colón", y que advierten, sucesivamente, que se podrán autorizar períodos de gracia para eximir, entre otros, los pagos de arrendamiento de conformidad con los casos establecidos en el presente reglamento; que ante un periodo de gracia o su prórroga oportunamente solicitada, no se computarán los cánones de arrendamiento, mientras estuvo en estado de decisión, en caso que la solicitud sea resuelta negativamente (Cfr. foja 9-10 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 lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, emitida por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, por medio de la cual resolvió, entre otras cosas, rescindir en toda sus partes del Contrato de Arrendamiento de Local 2291, por haber incumplido las cláusulas "tercera" y "décima cuarta", del Contrato de Arrendamiento (Cfr. fojas 64 y 65 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el Representante Legal de la sociedad Luminier S.A., presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 106-17 de 13 de febrero de 2017, que decidió mantener en todas sus partes lo establecido en la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, acusada de ilegal. Dicho pronunciamiento fue notificado mediante escrito presentado el 2 de mayo de 2017 (Cfr. fojas 66 y 67 de Código Judicial).

Posteriormente, la apoderada judicial de la sociedad demandante, presentó un recurso de apelación, el cual fue decidido mediante la Resolución 060-2017 de 24 de octubre de 2017, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento fue notificado personalmente el 9 de abril de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 68-69 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 8 de junio de 2018, la apoderada judicial de la sociedad demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia, se ordene a la Zona Libre de Colón restablezca y conserve a vigencia del Contrato de Arrendamiento citado (Cfr. fojas 2-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la sociedad recurrente manifiesta, entre otras cosas, la falta de competencia del Gerente General de la Zona Libre de Colón, en cuanto a la posibilidad de rescindir contratos.

En ese sentido, indicó, que la Ley 8 del 4 de abril de 2016, específicamente en su artículo 24, establece las funciones del servidor público citado, y que si bien, se estableció una sanción de suspender o cancelar la clave de operación de la empresa Luminier S.A., no es menos cierto, que podía rescindir del contrato, pues a su criterio, el Gerente General de la Zona Libre de Colón no tiene competencia para ello (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Asimismo señaló, que la parte motiva de la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, acusada de ilegal, advierte que la deuda atribuible a la accionante asciende a la suma de doscientos ochenta y cuatro mil quinientos dieciséis balboas con noventa centésimos (B/.284,516.90), a razón de un canon mensual de cinco mil setecientos cuarenta y siete balboas con cincuenta centésimos (B/.5,747.50); sin embargo, no describe el periodo de la mora, limitándose a establecer que lo adeudado, es producto de una morosidad superior a dos (?) meses, cuando a su juicio lo correcto era describir y detallar a cuántos meses asciende la mora del Arrendatario (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, indica la parte actora, que en la resolución impugnada, no se desglosa el monto cobrado, ya que no existe un detalle que determine si la deuda atribuida, está compuesta totalmente de capital o la misma incluye intereses y/o recargos, por lo que, a su juicio, se está pretendiendo cobrar un monto que no ha sido debidamente probado (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Por su parte, señala la parte actora, que se había solicitado a la Gerencia de la Zona Libre de Colón, una prórroga para la realización de mejoras en la bodega, precisamente, del local cuyo contrato de arrendamiento se está rescindiendo, infringiendo, a su juicio, lo contemplado en el artículo 8 de la Resolución JD 002-2017 de 26 de abril de 2017, "Que reglamenta los Contratos de Arrendamiento de la Zona Libre de Colón", en cuanto al periodo de gracia y prórroga solicitada (Cfr. foja 10 de expediente judicial).

En ese sentido, advierte la sociedad demandante, que con base al artículo 14 de la precitada Resolución JD 002-2017 de 26 de abril de 2017, la entidad demandada, no podía invocar como causa o motivo para rescindir del contrato de arrendamiento, el atraso o impago de los cánones de arrendamiento, pues a su criterio, no se debió computar dichos cánones, toda vez que se había solicitado una prórroga o periodo de gracia para la realización de mejoras en la bodega (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Así las cosas, al no existir un detalle contable de lo adeudado, no se podría establecer con exactitud, si los cánones de arrendamiento adeudados eran del periodo de gracia o prórroga solicitado por la empresa Luminier S.A. (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la empresa Luminier S.A.

Esta agencia del Ministerio Público se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, resulta evidente que la hoy demandante, incumplió las cláusulas Tercera y Décimo Cuarta del Contrato de Arrendamiento del Local 2291, Clave de Operación 0382, de 17 de enero de 1991, suscrito entre la empresa Luminier S.A. y la Zona Libre de Colón, y que sirvieron como fundamento a la resolución acusada de ilegal para rescindir del citado contrato (Cfr. fojas 64-65 y 78-82 del expediente judicial).

Nuestra posición encuentra sustento en el citado Contrato de Arrendamiento del Local 2291, Clave de Operación 0382, de 17 de enero de 1991, en el cual, las cláusulas Tercera y Décimo Cuarta, establecen sucesivamente, lo siguiente:

“**TERCERA:** La tarifa mensual de alquiler es de ‘...’ por cada metro cuadrado del área establecida en la Cláusula Segunda, lo que equivale a un monto de ‘...’, pagadero en mensualidades adelantadas dentro de los cinco (5) días de cada mes. Si vencidos dichos cinco (5) días, la ARRENDATARIA no ha pagado la mensualidad, quedará obligada a pagar un recargo del diez por ciento (10%); y si el cobro tuviere que hacerse por la vía ejecutiva deberá pagar, además, las costas y gastos de ejecución.”

“**DÉCIMA CUARTA:** La falta de pago puntual del arrendatario de dos (2) mensualidades consecutivas dará derecho a LA ZONA LIBRE DE COLÓN, para dar por rescindido el Contrato, sin necesidad de notificar formalmente a la ARRENDATARIA y demandar a la ARRENDATARIA, para ser efectivo dicho pago y en el juicio ejecutivo podrán serle embargadas y rematadas

las mercancías o cualesquiera otros bienes de su propiedad" (Cfr. fojas 78 y 81 del expediente judicial).

Así las cosas, en la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, acusada de ilegal, se advierte: *"Que la empresa de acuerdo a los registros del Departamento de Contabilidad no ha efectuado los pagos correspondiente en un periodo mayor de dos meses, por lo que mantiene a la fecha una morosidad que asciende a la suma de doscientos ochenta y cuatro mil quinientos dieciséis balboas con noventa centésimos (B/.284,516.90) (Cfr. foja 64 del expediente judicial).*

Lo anterior, tiene su sustento en el Informe de Morosidad por Concepto, emitido por el Departamento de Contabilidad de 20 de octubre de 2016, en el que se establece un desglose y los conceptos de pago que la empresa Luminier S.A. adeuda a la Zona Libre Colón (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

En el citado informe, se aprecia que la empresa demandante posee un total adeudado con recargos de doscientos ochenta y cuatro mil quinientos dieciséis balboas con noventa centésimos (B/.284,516.90), en concepto de agua, alquiler de local, alcantarillado, alquiler de terrenos, clave de operación anual, carga de seguridad, tasa de aseo y basura, y con pagos atrasados mayores a ciento veinte (120) días (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, y en cuanto a lo indicado por la empresa accionante respecto a que en la resolución impugnada no se desglosa el monto cobrado y que a su juicio, se está pretendiendo cobrar un monto que no ha sido debidamente probado, este Despacho advierte lo contemplado en la Resolución 106-17 de 13 de febrero de 2017, que resolvió un recurso de reconsideración presentado en contra de la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, acusada de ilegal, y en la que se señala lo siguiente:

"...

Que el recurso de reconsideración presentado por la parte solicitante fue determinado por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón concluyendo que las

afirmaciones hechas por el recurrente no justifican el incumplimiento de las cláusulas transcritas en la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016 ya que desde el momento de la aprobación del Contrato, la empresa aceptaba todas las condiciones y cláusulas correspondientes a dicho contrato a partir de la firma del mismo.

Que anteriormente la Zona Libre de Colón ha realizado arreglo de pago con la empresa LUMINIER; S.A., mediante ARREGLO DE PAGO 045-2012, lo que garantiza que los derechos de la empresa no han sido vulnerados por parte de la institución.

Que el departamento de contabilidad emite mensualmente a toda las empresas facturadas donde la misma son desglosadas en concepto de pago por los gastos que le correspondan ya sea por agua, alquiler de local, alcantarillado, alquiler de terreno, cargo de seguridad, tasa de aseo, clave de operación y recargo.

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. 66 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, a criterio de esta Procuraduría, existe un evidente incumplimiento al Contrato de Arrendamiento del Local 2291 por parte de la empresa Luminier, S.A., razón por la cual, la Zona Libre de Colón, estimó procedente rescindir el citado contrato, ante la infracción e inobservancia de las de las obligaciones tarifarias allí pactadas.

En el informe explicativo de conducto, el Gerente General de la Zona Libre de Colón, y en cuanto a dicho incumplimiento de contrato, señaló lo siguiente:

" ...

**PRIMERO:** Que la empresa LUMINIER, S.A., con Clave de Operación 0382 cuya representación legal la ejerce en señor MOISÉS FARBEROFF, formalizó relaciones comerciales con la Zona Libre de Colón, por medio de Contrato de Arrendamiento de Local 2291, para realizar operaciones desde los locales 1 y 2 el Edificio 43, propiedad de la Zona Libre de Colón con una facturación mensual en conceptos de Arrendamiento de B/5,747.50, también mediante el Contrato de Arrendamiento del Lote 548, área comercial France Field.

**SEGUNDO:** Que de acuerdo a los registros de Contabilidad la empresa Luminiers, S.A., no realizó los

pagos correspondientes en un periodo mayor de dos meses, por lo cual para el 2 de diciembre de 2016 mantenía una morosidad de Doscientos Ochenta y Cuatro Mil Quinientos Dieciséis Balboas con 90/100 (B/.284,516.90), por ende, la empresa LUMINIERS, S.A., ha incumplido las cláusulas tercera y décima cuarta de su contrato de arrendamiento de loca y terreno, la cuales procederemos a transcribir: ...

..." (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

Conforme a lo mencionado, este Despacho desea advertir lo que conviene la cláusula Décimo Octava del Contrato de Arrendamiento de Local 2291, Clave de Operación 0382, respecto al incumplimiento del citado contrato por parte de la arrendataria. Veamos.

**"DÉCIMO OCTAVA: La falta de cumplimiento por parte de La Arrendataria de cualquiera de las obligaciones que contrae en este Contrato dará derecho a la Zona Libre de Colón de rescindir del presente Contrato en pleno derecho y exigir a LA ARRENDATARIA la desocupación del espacio arrendado, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 81 del expediente judicial).**

Tal como se observa en la constancias procesales contenidas en autos, la Zona Libre de Colón como arrendador, ha acreditado la morosidad de la empresa Luminier, S.A, como arrendataria del Local 2291, para realizar operaciones desde los locales 1 y 2 el Edificio 43, propiedad de la Zona Libre de Colón y que asciende a la suma de morosidad de doscientos ochenta y cuatro mil quinientos dieciséis balboas con noventa centésimos (B/.284,516.90).

En ese sentido, y contrario a lo señalado por la apoderada judicial de la actora, cuando advierte la falta de competencia del Gerente General de la Zona Libre de Colón para rescindir del contrato, este Despacho es de la opinión, que el Gerente General es quien representa a la institución que emitió, tanto el Contrato de Arrendamiento de Local 2291, así como la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, acusada de ilegal, de allí que, la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, en acatamiento a lo previsto en las cláusulas tercera, décima

cuarta y décimo octava del contrato, se encontraba facultada para rescindir administrativamente el mismo.

Al respecto, el artículo 21 de la Ley 8 de 4 de abril de 2016 "Que reorganiza la Zona Libre de Colón", señala lo siguiente:

"Artículo 21. EL Gerente General de la Zona Libre de Colón es el funcionario de mayor jerarquía y tendrá a su cargo la dirección administrativa y la representación legal de la Zona Libre de Colón y además, es responsable de su administración y de la ejecución de las políticas y decisiones que adopte el Comité Ejecutivo o la Junta Directiva de conformidad con la Constitución Política de la República, con la ley y los reglamentos.

..."

Aunado a lo anterior, el Comité Ejecutivo de la Zona Libre de Colón con base en la atribución legal de conocer en segunda instancia los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones o actos administrativos emitidos por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, otorgada por artículo 18 (numeral 4) de la Ley 8 de 4 de abril de 2016 "Que reorganiza la Zona Libre de Colón", resolvió, mediante la Resolución 060-2017 de 24 de octubre de 2017, mantener en todas sus partes el contenido de la Resoluciones 574-16 de 2 de diciembre de 2016, acusada de ilegal, y la Resolución 106-17 de 217 de febrero de 2017, que resolvió un recurso de reconsideración (Cfr. fojas 64 a 69 del expediente judicial).

Es importante dejar sentado que la Zona Libre de Colón fue creada como una institución del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía, sujeta al control del Órgano Ejecutivo y de la Contraloría General de la República, mediante el Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948, reorganizada mediante la Ley 8 de 4 de abril de 2016.

Es decir, se trata de un ente público autónomo del Estado, al cual se le han asignado funciones públicas concretas, con autonomía funcional para operar dentro de los límites, atribuciones administrativas o competencias públicas que la ley que la

crea le establece, y se rigen por las normas de derecho público, situación que implica que están sometidos a los controles y procedimientos para sus actuaciones.

En este orden de ideas, debemos recordar, además, que el propio contrato de arrendamiento, es Ley entre las partes, contemplado en la citada cláusula décima octava, que posibilita a la Zona Libre de Colón, ha dar por terminado el contrato, por falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Arrendataria, como ha ocurrido en este caso.

Ciertamente, la sociedad demandante, conocía de la morosidad que mantiene con la Zona Libre de Colón, por lo que, mal puede pretender alegar que la parte motiva de la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, acusada de ilegal, no describe el periodo de la mora, ni un desglose del monto cobrado, cuando se ha acreditado en autos, entre otras cosas, que el Departamento de Contabilidad de la institución demandada emite mensualmente a toda las empresas, las facturas donde se desglosa en concepto de pago, los gastos que le correspondan ya sea por agua, alquiler de local, alcantarillado, alquiler de terreno, cargo de seguridad, tasa de aseo, clave de operación y recargo.

Incluso, la Zona Libre de Colón suscribió el arreglo de pago 045-2012 con la empresa Luminier S.A., admitiendo esta última, la existencia de la morosidad en el pago de su canon de arrendamiento, por espacio superior a los 120 días, pese a que la Cláusula Tercera del Contrato de Arrendamiento establecía claramente la obligación de la arrendataria de pagar el canon de arrendamiento mensual, de manera adelantada, y dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes (Cfr. foja 66, 94, 95 y 96 del expediente judicial).

Los elementos de hecho y de Derecho antes expresados nos permiten afirmar que en el proceso bajo análisis no se han vulnerado las normas invocadas como infringidas, puesto que la entidad demandada actuó conforme a las atribuciones administrativas que las normas y las leyes le confieren.

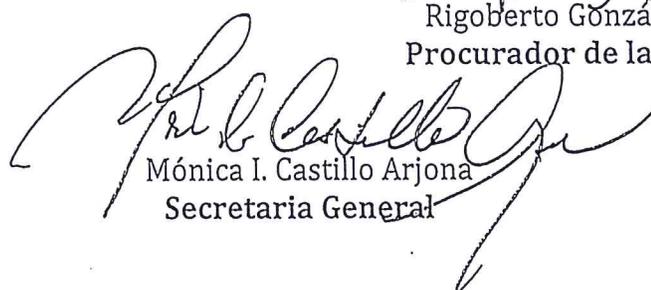
En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016, emitida por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la sociedad accionante.

IV. Pruebas. Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 857-18