

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1345

Panamá, 30 de noviembre de 2020

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

La firma forense Cubias & Fung, en nombre y representación de la sociedad **Luminier, S.A.**, solicita 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**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de conclusión.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la sociedad **Luminier, S.A.**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida fundamentalmente a lograr 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**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

En efecto, tal como lo indicamos en la **Vista Fiscal 637 de 4 de agosto de 2020**, contentiva de nuestra contestación de demanda, la accionante aduce que el acto acusado infringe el **artículo 24 (numeral 17) de la Ley 8 de 4 de**

abril de 2016; y los artículos 8 y 14 de la Resolución JD 002-2017 de 26 de abril de 2017 (Cfr. fojas 8-10 y 98-108 del expediente judicial).

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que 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 todas sus partes el Contrato de Arrendamiento de Local 2291, por haber incumplido las cláusulas “*Tercera*” y “*Décima Cuarta*”, de dicho acuerdo (Cfr. fojas 64-65 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la sociedad **Luminier, S.A.**, presentó un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido mediante la **Resolución 106-17 de 13 de febrero de 2017**, por la cual se mantiene en todas sus partes lo establecido en el acto principal, pronunciamiento que fue notificado mediante escrito presentado el 2 de mayo de 2017 (Cfr. fojas 66-67 del expediente 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, la cual le fue notificada personalmente a la actora 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 accionante 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 en consecuencia, se ordene a la **Zona Libre de Colón** que restablezca y conserve la vigencia del Contrato de Arrendamiento de Local 2291 (Cfr. fojas 2-4 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho se ve obligado a reiterar su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la resolución objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Las constancias procesales consignadas en el expediente, evidencian que los argumentos ensayados por la recurrente carecen de sustento, toda vez que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, pues ha quedado evidenciado 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 sociedad **Luminier, S.A.**, y la **Zona Libre de Colón**, y que sirvieron como fundamento a la resolución acusada de ilegal para rescindir del citado acuerdo (Cfr. fojas 64-65 y 78-82 del expediente judicial).

Como apuntamos en la Vista Fiscal contentiva de nuestra contestación de demanda, las cláusulas Tercera y Décimo Cuarta del citado Contrato de Arrendamiento, establecen expresamente 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).

En este marco, advertimos que 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 antes dicho, 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 sociedad **Luminier, S.A.**, adeuda a la **Zona Libre Colón**, con un total 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 cuanto a lo indicado por la sociedad accionante, respecto a que en la resolución impugnada no se desglosa el monto cobrado y que la entidad demandada está pretendiendo cobrar un monto que no ha sido debidamente

probado, este Despacho dejó en evidencia que el argumento vertido es errado, a la luz de lo contemplado en la **Resolución 106-17 de 13 de febrero de 2017**, que resolvió el 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. foja 66 del expediente judicial).

Esta Procuraduría reitera lo expuesto en la Vista Fiscal emitida, en el sentido que **existe un evidente incumplimiento al Contrato de Arrendamiento del Local 2291 por parte de la sociedad 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.**

Lo anterior, encuentra sustento en lo expresado en el informe explicativo de conducta por el **Gerente General de la Zona Libre de Colón**, en el que 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 arredramiento de loca y terreno, la cuales procederemos a transcribir: ...

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

Dentro de esta perspectiva, este Despacho resaltó el contenido de la **cláusula Décimo Octava del Contrato de Arrendamiento de Local 2291**, el cual transcribimos a continuación:

“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**, en su condición de arrendador, acreditó la morosidad de la sociedad **Luminier, S.A**, como arrendataria del Local 2291, para realizar

operaciones desde los establecimientos 1 y 2 del Edificio 43, propiedad de la entidad demandada y que asciende a la suma de morosidad de doscientos ochenta y cuatro mil quinientos dieciséis balboas con noventa centésimos (B/.284,516.90).

Queremos con ello significar que, contrario a lo señalado por la apoderada judicial de la actora, **el Gerente General es el representante de 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, el Gerente General de la Zona Libre de Colón, en acatamiento a lo previsto en las cláusulas Tercera, Décima Cuarta y Décimo Octava del acuerdo suscrito, se encontraba facultado para rescindir administrativamente el mismo.**

Al respecto, es oportuno traer nuevamente a colación lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 8 de 4 de abril de 2016, “Que reorganiza la Zona Libre de Colón”, que es del siguiente tenor:

“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.

...” . (El resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior, este Despacho destacó que **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 la entidad demandada, otorgada por el artículo 18 (numeral 4) de la Ley 8 de 4 de abril de 2016,

resolvió, mediante la **Resolución 060-2017 de 24 de octubre de 2017**, mantener en todas sus partes el contenido de la **Resolución 574-16 de 2 de diciembre de 2016**, acusada de ilegal, y la **Resolución 106-17 de 217 de febrero de 2017**, que resolvió el recurso de reconsideración (Cfr. fojas 64-69 del expediente judicial).

De las evidencias anteriores, se desprende con meridiana claridad 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**, en otras palabras, 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.

De igual manera, en su momento destacamos que **el contrato de arrendamiento es Ley entre las partes, y tal como se encuentra contemplado en la citada cláusula Décima Octava, la Zona Libre de Colón puede dar por terminado la relación contractual por falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas por la arrendataria, como ha ocurrido en este caso.**

En este punto, resulta evidente que 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 el

desglose del monto cobrado, cuando ha quedado acreditado en autos, entre otras cosas, que el **Departamento de Contabilidad de la institución demandada emite mensualmente a todas las empresas, las facturas donde se detalla el monto de los gastos que le corresponde asumir, ya sea en concepto de agua, alquiler de local, alcantarillado, alquiler de terreno, cargo de seguridad, tasa de aseo, clave de operación, recargo, entre otros.**

De hecho, **destacamos que la Zona Libre de Colón suscribió el arreglo de pago 045-2012 con la sociedad Luminier, S.A., en la cual esta última admite la existencia de la morosidad en el pago de su canon de arrendamiento, por espacio superior a los ciento veinte (120) días, pese a que la cláusula Tercera del Contrato de Arrendamiento establecía claramente la obligación de la arrendataria de asumir ésta obligación, de manera adelantada, y dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes (Cfr. fojas 66 y 94-96 del expediente judicial).**

Siendo así las cosas, somos del criterio que los elementos de hecho y de Derecho antes expresados reafirman que en el proceso bajo análisis no se han vulnerado las normas invocadas como infringidas por la parte actora, puesto que la entidad demandada actuó conforme a las atribuciones administrativas que las normas y las leyes le confieren.

III. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias

que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 232 de 9 de octubre de 2020, por medio del cual admitió como pruebas documentales aportadas por la accionante, el certificado de persona jurídica emitido por el Registro Público; y la constancia de recibido de la solicitud de copias autenticadas ante la oficina de Asesoría Legal de la entidad demandada (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

Por otra parte, vale la pena acotar que **no fueron admitidas las pruebas documentales propuestas por la parte actora, puesto que incumplían lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial** (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

Así mismo, resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la **Resolución 574-2016 de 2 de diciembre de 2016**, emitida por el **Gerente General de la Zona Libre de Colón** (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

Es importante tener presente que por medio del Oficio 2066 de 20 de octubre de 2020, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; el cual no había sido enviado a la Sala Tercera al momento que este Despacho presentara los alegatos de conclusión; sin embargo, lo anterior no obsta para que lo que reposa en autos preste mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la accionante (Cfr. foja 117 del expediente judicial).

En lo que respecta a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que las mismas **no logran relevar la presunción de**

legalidad que le asiste al acto acusado, es decir, no demuestran que el Gerente General de la Zona Libre de Colón, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la sociedad Luminier, S.A.; por lo tanto, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la actividad probatoria del mismo no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a acreditar los hechos que dan sustento a su reclamación; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe,

Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”. (La negrilla es nuestra).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su petición ante la Sala Tercera, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por la sociedad **Luminier, S.A.**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan 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**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 857-18