

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 342

Panamá, 22 de febrero de 2024

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 524832020.

La firma forense Rosas y Rosas, actuando en nombre y representación del **CONSORCIO MEC SHIPYARDS** conformado por las sociedades Marine Engineers Corporation (Panamá), Inc., y MEC Balboa Shipyards, Inc., solicita que se declare nula, por ilegal, la frase "*por incumplimiento del concesionario CONSORCIO MEC SHIPYARDS a las cláusulas pactadas*", contenida en el Artículo Primero, y los Artículos Segundo, Tercero y Cuarto de la Resolución ADM No.074-19 de 8 de mayo de 2019, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, su acto confirmatorio 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 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 de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita 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 al **CONSORCIO MEC SHIPYARDS**, en lo que respecta a su pretensión.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el objeto de controversia se circunscribe a la frase "*por incumplimiento del concesionario CONSORCIO MEC SHIPYARDS a las cláusulas pactadas*", contenida en el Artículo Primero, y los Artículos Segundo, Tercero y Cuarto de la Resolución ADM

No.074-19 de 8 de mayo de 2019, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá** (Cfr. fojas 4 - 5 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la apoderada legal del accionante manifestó, en lo medular, que la entidad demandada al emitir el acto acusado contentivo de la frase acusada vulneró los **artículos 30, 126 (numeral 1) y 156 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006**, así como el **artículo 990 del Código Civil**, en la medida que su mandante cumplió fielmente con todas las obligaciones derivadas de su contrato, tanto frente a la institución, como frente a sus trabajadores y los usuarios; sin embargo, no pudo asumir determinados compromisos por causas de fuerza mayor o caso fortuito, esto es, porque los ingresos del astillero se redujeron sustancialmente por la caída abrupta del comercio marítimo mundial, que redujo igualmente las operaciones de los mismos, lo cual, en consecuencia, ocasionó la quiebra y el cierre de muchos de ellos en las diversas regiones del mundo (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial).

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

Tal como señalamos en la Vista Número 1750 de 10 de diciembre de 2021, contentiva de nuestra contestación de demanda, de la lectura del libelo de la demanda, podemos destacar dos (2) aspectos de vital relevancia, siendo el primero de ellos, el reconocimiento por parte del consorcio accionante del incumplimiento de sus obligaciones; y segundo, los argumentos de justificación expuestos por su apoderada judicial, los cuales se sustentan en supuestas situaciones de fuerza mayor o caso fortuito (Cfr. fojas 7 y 10 del expediente judicial).

Justo como puntualizamos, lo antes señalado nos plantea un escenario, en donde, ya no se debe debatir, ni argumentar respecto a la existencia o no de los incumplimientos endilgados al hoy demandante; puesto que, como expusimos en líneas precedentes, los mismos son reconocidos por parte éste en su escrito de demanda; de ahí que reiteramos que debe realizarse un análisis encaminado a determinar si en realidad existieron causas de justificación o eximentes de

responsabilidad derivadas de la ocurrencia de hechos que se encontraran fuera del control o previsibilidad del entonces concesionario al momento de suscribir el contrato de concesión que dio origen a la presente causa.

Como subrayamos en su momento, las infracciones que sirvieron de sustento para la emisión del acto objeto de reparo fueron: **a)** Lograr el óptimo desarrollo comercial del Astillero conforme a las mejores prácticas de la industria, contenida en la Cláusula Cuarta; **b)** Cumplir con el plan de inversiones, descrita en la Cláusula Décima Cuarta; **c)** Operar con responsabilidad y cuidado para evitar daños, detallada en la Cláusula Décima; y **d)** Operar el Astillero de manera que permita la creación de empleos a panameños, expuesta en la Cláusula Décimo Cuarta; las cuales una vez le fueron notificados al demandante, éste se limitó a brindar justificaciones superficiales, generales y abstractas, y no apoyó sus alegaciones en pruebas específicas (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

Frente a dicha situación, este Despacho aprovecha esta oportunidad procesal para reiterar que en el curso de la vía gubernativa, el recurrente no ejerció de manera correcta su derecho de defensa, esto es, no efectuó un ejercicio probatorio encaminado a sustentar sus pretensiones, intentando ahora, en esta instancia jurisdiccional, subsanar las deficiencias en las que incurrió en aquella oportunidad, situación que, a nuestro juicio, resulta jurídicamente improcedente; máxime cuando dichas gestiones debieron agotarse en sede administrativa y no ante ese Tribunal, el cual está llamado a constituirse en un mecanismo de control de legalidad, mismo que debe desarrollarse, tomando en cuenta el escenario y la realidad específica dentro de la cual se emitió el acto objeto de reparo.

Respecto al actuar negligente en el desarrollo comercial del astillero y la desatención del plan de inversión y operaciones que derivaron en daños, debemos resaltar lo manifestado en nuestra vista de contestación de demanda, en cuanto a que el concesionario se comprometió a una serie de obligaciones al momento de firmar el contrato, entre las cuales se destaca la reparación y mantenimiento del “2. Sistema

*de Compuertas Diques*”, el cual no se realizó acorde a lo establecido en la propuesta presentada por el consorcio, situación que fue debidamente examinada y verificada por la autoridad demandada en el acto contentivo de la frase acusada de ilegal; y que posteriormente fue objeto de análisis en grado de apelación por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, instancia en la cual se adujeron y practicaron una serie de pruebas, entre las cuales sobresale el informe pericial contable, rendido por el Licenciado Carlos Godoy Othon, quien indicó que el hoy demandante venía experimentando pérdidas desde el año 2012, es decir, antes de la concesión; y que mediante inspección judicial se evidenció que el Dique No. 1 no presentaba trabajos en infraestructura pasados o en desarrollo (Cfr. fojas 37-38 y 53 del expediente judicial).

De hecho, vale la pena reiterar lo expuesto por el perito contable, quien señaló que, y cito: *“...los análisis de costos-beneficios de la concesión en su operación a casi siete (7) años o 35% del tiempo de la concesión determinan que para el período restante a menos que se introduzca procesos de reingeniería en los cuales se hagan las inversiones pertinentes y una administración financiera eficiente, eficaz y productiva; sería prolongar la crisis financiera del CONSORCIO MEC SHIPYARDS, lo que podría generar hasta el secuestro de bienes de la AUTORIDAD MARITIMA DE PANAMA e incrementar los pasivos laborales que en la actualidad con la información financiera suministrada en los estados financieros no tienen como cubrirlas, además dejaron de pagar el canon de arrendamiento desde octubre de 2018”*.

Otro de los puntos a los que hace referencia el consorcio en su libelo de demanda, es al supuesto rompimiento del equilibrio financiero del contrato, argumento que como expusimos en su momento, resulta jurídica y técnicamente insostenible, cuando observamos que la compañía viene experimentando pérdidas desde antes que le fuera dada la concesión para la administración del astillero, lo cual debe analizarse en el marco de lo dispuesto en los artículos 29 y 30 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

En último término, respecto a la afectación de las plazas de empleo, debemos reiterar que el actuar del concesionario no estuvo encaminado hacia el desarrollo del astillero, afirmación que encuentra su sustento, como mencionamos en nuestra vista de contestación, entre otras consideraciones, en la decisión unilateral de suspender todos los trabajos que en él se estaban realizando, trayendo como consecuencia lógica una afectación directa e importante sobre la limitada planta laboral que en ese momento se encontraba laborando; huelga decir que éste aspecto fue debidamente abordado por la entidad demandada en el acto confirmatorio (Cfr. fojas 61-63 y 70 del expediente judicial).

De hecho, lejos de actuar con la diligencia de un buen padre de familia, lo que hizo el consorcio fue poner en riesgo los activos de la Nación y de todos los trabajadores que en algún momento confiaron en él para poner sus mejores fuerzas y energías laborales en pro de un desarrollo portuario que nunca se pudo llegar a dar, por las deficiencias administrativas y operativas del concesionario.

### **III. Actividad probatoria.**

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta sus acciones contenciosas administrativas de plena jurisdicción.

En efecto, el Magistrado Ponente emitió el Auto de Pruebas 24 de diecisiete (17) de enero de dos mil veintidós (2022), por medio del cual admitió como pruebas documentales aquellas aportadas y aducidas por el recurrente con su demanda, así como la copia autenticada del expediente administrativo, aducido por éste Despacho (Cfr. fojas 262-266 del expediente judicial).

Debido a su inconformidad con la decisión adoptada por el Sustanciador, el actor promovió un recurso de apelación ante el resto de los Magistrados que integran el Tribunal, quienes conforme a los criterios expuestos en la Resolución de quince

(15) de enero de dos mil veinticuatro (2024), modificaron el Auto de Pruebas 24 de diecisiete (17) de enero de dos mil veintidós (2022), en el sentido de admitir la prueba de informe aducida por el accionante dirigida a la Autoridad Marítima de Panamá (Cfr. fojas 295-300 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del **CONSORCIO MEC SHIPYARDS**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que los problemas suscitados en el astillero, no fueron producto, ni de casos fortuitos, ni de sucesos de fuerza mayor; puesto que, como se desprende del informe pericial arriba mencionado y que fue valorado por la entidad demandada en sede gubernativa, los mismos derivaron, por un lado, de la falta de mantenimiento sobre el Dique No. 1; y, por el otro, en razón del irregular manejo financiero del concesionario.

Dicho de otro modo, el recurrente no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados por la entidad demandada en vía administrativa, en tal sentido, resulta claro que este punto no sólo estamos hablando de la liquidez o la idoneidad del concesionario para la tarea que le fue confiada; sino que, además, se está colocando en riesgo los ingresos y derechos adquiridos de una gran cantidad de trabajadores, que reiteramos, de conformidad a la información financiera suministrada en su momento, no tenía capacidad para pagar o asumir sus obligaciones.

Para culminar, deseamos hacer especial énfasis en que las acreditaciones de los estado de cuenta emitidos por empresas contables, efectivamente prueban la condición financiera en la que se encontraba el consorcio; y corroboran que no fue ni el canon de arrendamiento, ni los porcentajes establecidos a pagar dentro del período de concesión, los que provocaron la crisis en la que se encuentra el **CONSORCIO MEC SHIPYARDS**; razón por la que, justificar sus incumplimientos en razón de un cambio en el negocio marítimo, o por daños en el Dique No.1, resulta a todas luces carente de sustento.

En virtud de lo anterior, para este Despacho es claro que las pruebas admitidas a favor del demandante, no logran demostrar su reclamación; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria 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 pretensión, deber al que se refirió la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo que a seguidas se copia:

**“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...**

Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).


Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.


...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables**, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamentan el recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO SON ILEGALES** la frase *“por incumplimiento del concesionario CONSORCIO MEC SHIPYARDS a las cláusulas pactadas”*, contenida en el Artículo Primero, ni los Artículos Segundo, Tercero y Cuarto de la Resolución ADM No.074-19 de 8 de mayo de 2019, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, ni su acto confirmatorio y, consecuencia, se denieguen las demás pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General