

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 791

Panamá, 16 de junio de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

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.

La firma forense Estudio Jurídico Araúz, actuando en representación de la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Autoridad Marítima de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud de prórroga del Contrato A2-033-2002, de concesión marítima 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno 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 ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la empresa **Grupo F. Internacional, S.A.**, quien solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Autoridad Marítima de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud de prórroga del Contrato A2-033-2002, de concesión marítima y que se hagan otras declaraciones, los que, en su opinión, son contrarios a Derecho.

De la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que la demanda contencioso administrativa en estudio está dirigida a lograr que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, al no dar respuesta a la solicitud de prórroga del Contrato A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002, de Concesión Marítima celebrado con la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.** (Cfr. fojas 3 a 37 del expediente judicial).

Para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema que ocupa nuestra atención, es necesario iniciar, indicando, lo expresado en el informe de conducta ADM-0432-03-2018-OAL de 6 de marzo de 2018, presentado por la entidad demandada, y en el que se señala lo siguiente:

“ ...

La Autoridad Marítima de Panamá, suscribió con la empresa **GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.**, dos (2) contratos de concesión a saber:

- **Contrato de Concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002**, mediante el cual la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, otorgó en concesión a la empresa **GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.**, un área de ribera y fondo de mar de **34,275.31m²**, localizada en Amador, Distrito y Provincia de Panamá.

Según este contrato, el área sería destinada para la construcción y operación de un moderno terminal marítimo de cruceros, marina turística, helipuerto, club de playa, además de brindar los servicios propios de una terminal de cruceros para usuarios locales e internacionales, incluyendo sin limitación las siguientes servicios turísticos: muellaje, abastecimiento de combustible, agua, alquiler de locales comerciales, servicio de comunicaciones marinas y telefónicas, turísticas, venta de combustibles, bebidas y aquellas actividades típicas de un puerto marítimo de cruceros.

- **Contrato de Concesión No. A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, mediante el cual la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, otorgó en concesión a la empresa **GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A.**, un área de ribera y fondo de mar de **40,000 m²**, localizada en Amador, Distrito y Provincia de Panamá (objeto de la presente demanda).

El área otorgada mediante este contrato, sería utilizada como complemento del Contrato de concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002 y destinada para la ampliación, construcción y operación de la segunda fase de la terminal marítima de cruceros, marina turística, club de playa que se construía en Amador y que sería complemento del Proyecto Panamá Canal Village y Boulevard de Alta Moda.

...” (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, y mediante las Resoluciones ADM-114-2011 de 29 de agosto de 2011 y ADM-115-2001 de 29 de agosto de 2011, la entidad demandada decidió resolver, los Contratos de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002 y A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002, sucesivamente (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

El Contrato de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002, fue resuelto administrativamente por la Autoridad Marítima de Panamá, con base en lo establecido en el literal (f) de la Cláusula Undécima de dicho contrato, la cual señala que es causal de resolución administrativa, el incumplimiento por parte de la concesionaria de cualesquiera de las obligaciones que le impone el mismo (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

Por otro lado, el Contrato de Concesión A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002, fue resuelto administrativamente por la Autoridad Marítima de Panamá, con fundamento en lo establecido en el literal (f) de la Cláusula Duodécima de dicho contrato, la cual señala que es causal de resolución administrativa, el incumplimiento por parte de la concesionaria de cualesquiera de las obligaciones que le impone dicho contrato (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

Ahora bien, en respuesta a lo anterior, el 7 de julio de 2017, la sociedad demandante, solicitó a la Autoridad Marítima de Panamá, una prórroga del Contrato de Concesión A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002, objeto de análisis, advirtiéndolo lo siguiente:

“**SÉPTIMO:** A partir del día 7 de septiembre de 2017, quedó configurado el silencio administrativo por haber transcurrido el término legal de dos meses sin respuesta a la solicitud presentada el 7 de julio de 2017, descrita en el hecho anterior, por lo que se entiende **NEGADA EN SU TOTALIDAD** nuestra solicitud.

...” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Asimismo, advierte la actora en el hecho décimo tercero de su acción, que el 29 de noviembre de 2011, mediante la Resolución 183 del Consejo de Gabinete, publicada en la Gaceta Oficial 26,924 de 2 de diciembre de 2011, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, para dar por terminado el Contrato 372-01 de 17 de enero de 2002, celebrado entre la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.**, y la Autoridad de la Región Interoceánica, hoy Autoridad Marítima de Panamá (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Que el 30 de diciembre de 2001, fue refrendado el Convenio de Transacción Extrajudicial celebrado entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la empresa **Grupo F. Internacional, S.A.**, dentro del cual, a su juicio, se incluyó, sin competencia para ello, materia no autorizada por el Consejo de Gabinete, en la citada Resolución 183 de 29 de noviembre de 2011, al dar por terminado los **Contratos de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2001 y A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**. En ese sentido, indicó, que la mencionada Resolución 183 del Consejo de Gabinete, solo autorizó al regente de esa entidad, dar por terminado el Contrato 372-01 de 17 de enero de 2002 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Indica, además, que el citado Convenio de Transacción Extrajudicial, no fue celebrado por la Autoridad Marítima de Panamá, y la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.**, sino entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y la demandante, por lo que a su criterio, la entidad demandada no es parte firmante del convenio, aunado a que la intención del Consejo de Gabinete, no era involucrar en su autorización los citados **Contratos de Concesión** (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende con facilidad que la empresa **Grupo F. Internacional, S.A.**, cuestiona en lo medular, que la Autoridad Marítima de Panamá, no dio respuesta a la solicitud de prórroga del **Contrato de Concesión A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, presentada el 7 de julio de 2017, y en la que argumenta, además, la falta de legitimidad del Convenio de Transacción Extrajudicial suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y éstos, para dar por terminado los contratos de concesión en estudio.

Conforme a lo anterior, la sociedad recurrente advierte la infracción de los artículos 34, 40, 154, 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 31 (numeral 6) y 32 (numeral 4) del Decreto 7 de 10 de febrero de 1998; los artículos 8, 9 (numeral 6), 17 (numeral 5) y 69 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 (vigente al momento de los hechos); y los artículos 30, 976 y 1306 del Código Civil.

Una vez expuestos los principales argumentos utilizados por la sociedad recurrente en respaldo 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 actora, incluyendo la configuración del silencio administrativo, estuvo debidamente enmarcada en el ordenamiento jurídico; además, la controversia planteada por la actora ha quedado extinguida, tal como explicaremos a continuación.

Se reitera la celebración de una transacción extrajudicial que constituye un hecho extintivo del derecho sustancial que se invoca en el proceso.

En efecto, esta Procuraduría considera necesario advertir, que en atención a lo establecido en el numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial, que a continuación se reproduce, ponemos 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 posterioridad a la presentación de la demanda en estudio, la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.**, y el **Ministerio de Economía y Finanzas** suscribieron un **“Convenio de Transacción Extrajudicial”**, a través del cual la actora 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.**

Tal como se desprende de las constancias procesales contenidas en autos, si bien la sociedad recurrente advierte, que mediante la Resolución 183 del Consejo de Gabinete, publicada en la Gaceta Oficial 26,924 de 2 de diciembre de 2011, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, dar por terminado el Contrato 372-01 de 17 de enero de 2002; no es menos cierto que, en el Convenio de Transacción Extrajudicial, la empresa **Grupo F. Internacional, S.A.**, **dió su consentimiento para finalizar los Contratos de Concesión A2-016-2001 de 15 de mayo de 2001 y A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002.**

Para los 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, ... **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 ese orden de ideas, tal y como se indica en el informe de conducta ADM-0432-03-2018-OAL de 6 de marzo de 2018, emitido por la entidad demandada, la **cláusula décima del mencionado Convenio, señaló lo siguiente:**

“En la Cláusula Décima de la parte motiva de dicho Convenio, se establece que la empresa acepta sin limitación y restricción alguna, **dar por terminados** por mutuo acuerdo, los **Contratos de concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2002 y No. A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, suscritos con la Autoridad Marítima de Panamá.

Además, en el penúltimo párrafo de la **Cláusula Novena de la parte resolutive**, señala que la empresa se

obliga de manera voluntaria, a **dar por terminados** con la Autoridad Marítima de Panamá los **Contratos de concesión No. A2-016-2001 de 15 de mayo de 2001** y **No. A2-033-2002 de 11 de octubre de 2002**, luego de perfeccionado el Convenio, a través del refrendo de la Contraloría General de la República y declara que no tiene ningún reclamo, acción, pretensión, ni demanda judicial, administrativa o de cualquier otra clase o naturaleza pasada, presente o futura en relación con ambos contratos y los actos que por causas directas o indirectas relacionadas o no con los mismos, hubiesen ejecutado en cualquier momento la **Autoridad Marítima de Panamá**, su Junta Directiva, su representante legal o sus funcionarios.” (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

En esta oportunidad procesal, debemos indicar 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 Tercera.**

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 citada, entre los cuales se encuentra el que es objeto de análisis en esta oportunidad.**

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

Etapa probatoria:

La Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas 284 de 13 de noviembre de 2020, por medio del cual se acogieron como pruebas, aquéllas relativas a la acreditación de la demandante y al objeto del proceso; el expediente administrativo que corresponde a este caso; así como los medios de convicción aducidos por este Despacho: el Convenio de Transacción Extrajudicial celebrado entre el Ministerio de Economía y Finanzas y **Grupo F. Internacional, S.A.**; y la Nota ADM-0114-01-2015-OAL de 27 de enero de 2015; entre otras.

Sobre la base de lo expuesto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria propuesta **no logró cumplir con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; 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...** contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

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 negrita es nuestra).

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 la empresa Grupo F. Internacional, S.A.**

En consecuencia, **se sirvan declarar** que dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción propuesto por la sociedad **Grupo F. Internacional, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Nota ADM 3127-10-2009-OAL de 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.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 806-17