



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, ocho (08) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La Firma forense Pitty Legal Bureau, actuando en nombre y representación de **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**, ha promovido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare, nula por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en que incurrió, la Autoridad Marítima de Panamá, al no dar respuesta a la Solicitud presentada el 24 de abril de 2024, relativa a la actualización del Cronograma de Inversión y Declaración de Fuerza Mayor, ante la Autoridad Marítima de Panamá y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Resolución de 17 de octubre de 2024, se admitió la Demanda bajo estudio, ordenándose el traslado a la Entidad demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo

57 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y a la Procuraduría de la Administración, por el término de cinco (5) días (cfr. f. 98 del expediente judicial).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

De conformidad con lo expuesto en el segundo apartado de esta Demanda de Plena Jurisdicción, las pretensiones procesales de la parte actora son las siguientes:

“PRIMERO: Que se admita la presente Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción presentada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en contra de la Autoridad Marítima de Panamá, por Silencio Administrativo Negativo, en que incurrió, al no resolver la petición presentada por nuestra poderdante, en término de ley (2 meses, silencio administrativo negativo), a nuestra solicitud interpuesta en tiempo oportuno, la cual consiste en lo siguiente: **APROBAR** el nuevo Cronograma de Inversión actualizado de **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, (en adelante ‘UCC’), y el cual consta en el expediente administrativo que custodia la autoridad demandada, requerido por la misma **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** (en adelante ‘AMP’) y Declaración de Fuerza Mayor, sustentado en el acoso y los ataques legales iniciados en octubre de 2022, por las empresas Chinas Shandong Landbridge Group Co., Ltd. y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited (colectivamente, ‘China Landbridge’), y su propietario chino Ye Feng (‘**CHAIRMAN YE**’), en múltiples jurisdicciones, tal como consta en el expediente administrativo, presentada dicha solicitud el día 16 de abril de 2024, tal como se puede verificar en las constancias procesales aportadas con esta demanda. Al cumplir esta demanda con todas las formalidades establecidas en la Ley.

SEGUNDO: Además que se Declare la Nulidad por ilegal del Silencio Administrativo Negativo, en que incurrió, la Autoridad Marítima de Panamá, al no resolver la petición presentada por nuestra poderdante, en término de ley (2 meses, silencio administrativo negativo), a nuestra solicitud interpuesta en tiempo oportuno, la cual consiste en lo siguiente: **APROBAR** el nuevo Cronograma de Inversión actualizado de **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, (en adelante ‘UCC’), y el cual consta en el expediente administrativo que custodia la autoridad demandada, requerido por la misma **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** (en adelante ‘AMP’) y Declaración de Fuerza Mayor, sustentado en el acoso y los ataques legales iniciados en octubre de 2022, por las empresas Chinas Shandong Landbridge Group Co., Ltd. y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited (colectivamente, ‘China Landbridge’), y su propietario chino Ye Feng (‘**CHAIRMAN YE**’), en múltiples jurisdicciones, tal como consta en el expediente administrativo, las cuales serán desarrolladas y debidamente sustentadas en el acápite concernientes a las normas legales infringidas.

TERCERO: Igualmente, solicitamos que se restablezca el derecho subjetivo vulnerado y sea **APROBADO** el nuevo Cronograma

de Inversión actualizado de **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, (en adelante ‘UCC’), y el cual consta en el expediente administrativo que custodia la autoridad demandada, requerido por la misma **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** (en adelante ‘AMP’), y se apruebe la Declaración de Fuerza Mayor, sustentada en el acoso y los ataques legales iniciados en octubre de 2022, por las empresas Chinas Shandong Landbridge Group, Co., Ltd., y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited (colectivamente, ‘China Landbridge’), y su propietario chino Ye Feng (‘CHAIRMAN YE’), en múltiples jurisdicciones, tal como consta en el expediente administrativo, las cuales eran desarrolladas y debidamente sustentadas en el acápite concerniente a las normas legales infringidas.”

En lo medular, de los hechos u omisiones que fundamentan esta Acción Contenciosa, se destaca que, el Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, que comprende a las empresas panameñas **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**, Central America Shopping Mall Inc., Isla Margarita Development Inc., comprende una parcela de 67 hectáreas en Isla Margarita, en ciudad de Colón, entrada atlántica del Canal de Panamá, destinado a manejar 2,5 a 5 millones de TEUs.

Que el referido Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, también incluye una parcela de Zona Libre. Dicho Proyecto generaría 1800 empleos para la gente de Colón y Panamá y cumpliría con el mandato de la Ley que creó la Autoridad Marítima de Panamá (Decreto Ley No. 7 de 1998) y Ley General de Puertos de Panamá (Ley 56 de 2009), que ordena el desarrollo del Sector Marítimo panameño.

Indica además el Demandante, que los antiguos propietarios de **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**, y el **Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá**, fueron las sociedades Landbridge Holdings, Inc., y Coastal Infrastructure Trust No. 1, quienes vendieron el 100% de Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, a una sociedad que en libelo de la Demanda se denomina, **Notarc**.

La parte actora, relata detalladamente como la sociedad **Nortac**, adquirió la sociedad panameña, **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**, y el **Proyecto**

de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, luego de haber ejecutado la debida diligencia.

Aduce además que, mediante Resolución JD No. 042-2021 de 13 de junio de 2021, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima ordenó al Administrador de esta Entidad la cancelación del Contrato Ley del Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá. Esto debido a los hallazgos de incumplimientos al Contrato No. A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, (Ley No. 42 de 18 de junio de 2013), detectados en una Auditoría por la Contraloría General de la República.

Posteriormente añade la accionante, en base a nuevos requerimientos por parte de la Entidad demandada, que, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, emitió la Resolución JD No. 020-2022 de 16 de mayo de 2022, donde se estableció el pago de cánones de arrendamiento de fondo de mar dejados de pagar en el 2018 y a la poste se negoció entre las partes la Adenda No. 1 del Contrato Ley (Contrato No. A-2019-12 de 21 de mayo de 2013), antes mencionado ratificado por la Asamblea Nacional por medio del Contrato Ley No. 334 de 01 de noviembre de 2022, que permitió una extensión de a la Concesión a 20 años.

Expone además, que el traspaso de titularidad de acciones ejecutado por Landbridge Holdings, Inc., y Coastal Infrastructure Trust No. 1, a favor de Nortac, sobre la propiedad accionaria de la empresa Concesionaria y otras empresas del Grupo, originó litigios en jurisdicciones extranjeras por parte de terceros, que reclaman la propiedad sobre las sociedades panameñas, a saber las empresas Chinas Shandong Landbridge Group Co., Ltd., y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited.

A juicio de la parte actora, las acciones iniciadas contra la sociedad Nortac, configuran el fenómeno jurídico estado de fuerza mayor que impide el cumplimiento del Cronograma de Inversiones por parte de **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, y la empresa se encuentra en indefensión ante el Silencio Administrativo negativo en que ha incurrido la Autoridad Administrativa

de Panamá, al no responder la solicitud de nuevo cronograma de inversiones, en la ejecución de la concesión administrativa Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

Quien recurre plantea que, con la negativa tácita por Silencio Administrativo por parte de la Autoridad Marítima de Panamá, al no aprobar el nuevo Cronograma de Inversión actualizado y Declaración de Fuerza mayor, sustentado en el acoso y los ataques legales iniciados en octubre de 2022, por las empresas Chinas Shandong Landbridge Group Co., Ltd., y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited, infringe 7 normativas específicas que pasamos a resumir a continuación.

1. Infracción de la Cláusula Octava de la Ley 42 de 18 de junio de 2013, que aprueba el Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, suscrito entre el Estado y la sociedad **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.** En lo que respecta a este artículo, alega la accionante que el Contrato Ley, les permite desarrollar un patio de contenedores y parque logístico, y que debido a las Demandas que enfrenta Nortac, han tenido retraso en cumplir con el contrato, y la Autoridad Marítima de Panamá, ha hecho caso omiso a la aprobación de un nuevo cronograma y solicitud de fuerza mayor.
2. Infracción de la Cláusula Cuarta, acápite (a) de la Ley 334 de 01 de noviembre de 2022, que aprueba la Adenda No. 1 al Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, relativa a la obligación de la empresa a desarrollar el área concesionada únicamente el patio de contenedores de conformidad con el Contrato. En tal sentido, considera que la Autoridad Marítima de Panamá, con su inactividad, violenta la anterior norma al no decretar la fuerza mayor, que permita al concesionario cumplir con sus obligaciones emanadas del Contrato Ley.

3. Infracción de la Cláusula Décima (Obligaciones del Estado), acápite c, de la Ley 42 de 18 de Junio de 2013, Que aprueba el Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, suscrito entre el Estado y la Sociedad **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, en concreto es la obligación de la Entidad de prestar asistencia a la Empresa para lograr el cumplimiento y perfeccionamiento del objeto y los fines del contrato. La supuesta infracción consiste en que la Autoridad Marítima de Panamá, debe prestar asistencia a **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, incluyendo esto la aprobación del nuevo cronograma de inversión y declaración de fuerza mayor, el cual, a la fecha de presentación de la Demanda bajo examen, ha sido ignorada.
4. Infracción de la Cláusula vigésima primera (Terminación por causa de Fuerza Mayor o caso Fortuito), de la Ley No. 42 de 18 de junio de 2013, que aprueba el Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, suscrito entre el Estado y la Sociedad **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, cláusula que define cuáles son las causales de fuerza mayor, que según el Demandante se configuran en este caso y no han recibido la asistencia por parte de la Autoridad Marítima de Panamá, en el sentido de que se Declare el Estado de Fuerza mayor suspendiendo las obligaciones de la empresa temporalmente desde el 18 de septiembre de 2022.
5. Infracción del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, ya que el hecho de que la Autoridad Marítima de Panamá, no ha dado respuesta a la Solicitud de Declaración de Fuerza Mayor, presentada el 16 de abril de 2024, los deja en total indefensión al no conocer la posición de la Autoridad administrativa sobre la situación que enfrentan.
6. Infracción del artículo 1129 del Código Civil, numerado como violación número 5 en la Demanda, ya que la Autoridad demandada no valora los argumentos y pruebas que reposan en el expediente administrativo.

7. Infracción del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, en el sentido que, la accionante estima que no fue escuchada en la vía gubernativa, como consecuencia, no existió imparcialidad en el Proceso, traduciéndose en una postergación intencional de no querer dar respuesta en término de Ley a la petición elevada de declaratoria de fuerza mayor y aprobación de nuevo cronograma de inversiones.

III. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO.

En atención al requerimiento realizado por esta Sala, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, rindió informe explicativo de conducta, (cfr. fs. 100 a las 102 del expediente judicial) en el cual, luego de hacer referencia a los antecedentes del otorgamiento de la Concesión Administrativa mediante Contrato Ley a **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, mediante Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, ratificado por la Asamblea Nacional de Diputados, a través de la Ley No. 42 de 18 de junio de 2013 y su adenda No. 1, aprobada por la Entidad demandada, el Consejo de Gabinete y el Órgano Legislativo mediante Ley No. 334 de 1 de noviembre de 2022.

Explica el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, que la Solicitud de Declaratoria de Fuerza Mayor y aprobación de un nuevo cronograma de inversiones, fue presentado en el Despacho Superior el día 24 de abril de 2024, y no el día 16 de abril de 2025, como indica el Demandante, según consta a foja 731 del Expediente administrativo.

Resalta el Administrador encargado de la Entidad, en su informe de conducta, que la referida Solicitud presentada por la accionante el 24 de abril de 2024, se agendó para discusión por parte de la anterior Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, sin embargo, no llegó a ser resuelta.

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N°38 de 2000, el entonces Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista Número 1915 de 4 de Diciembre de 2024, (cfr. fs. 104 a 115) a través de la cual contestó la Demanda Contenciosa de Plena Jurisdicción, que motivó este negocio jurídico, negando los 31 hechos de la Demanda, y solicitando a este Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la supuesta negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la Entidad demandada, al no dar respuesta en tiempo oportuno, a la solicitud presentada el 16 de abril de 2024, en criterio que medularmente sustentó en las siguientes consideraciones:

- Que igual como manifiesta la Autoridad en su informe de conducta, la solicitud de declaratoria de fuerza mayor tiene sello de presentación en el Despacho Superior de dicha Institución el día 24 de abril de 2024 (foja 731 del expediente administrativo).
- Que la Autoridad ha adelantado una serie de gestiones para analizar la declaratoria de fuerza mayor y por ende la suspensión de las obligaciones de **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, desde el 18 de septiembre de 2022 hasta el 1 de junio de 2025, gestiones que seguirán su curso una vez la nueva Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá esté integrada.
- Finalmente, el Procurador cita una jurisprudencia, que explica el fenómeno del silencio administrativo negativo, el cual no debe interpretarse como una aprobación a los reclamos del administrado.

V. ALEGATOS.

Mediante Vista Número 146 de 31 de enero de 2025, (cfr. fs. 122 al 127 del expediente judicial), la representante del Ministerio Público, plasmó sus alegatos de conclusión, reafirmando el análisis vertido en su contestación de la Demanda

en el sentido que, la Autoridad Demandada no se ha negado a responder su solicitud, ya que, con las elecciones de 2024 y el cambio de Gobierno, se integró una nueva Junta Directiva que procederá a evaluar la viabilidad del reclamo.

Agrega finalmente, que la parte actora no llegó a demostrar en la actividad probatoria, sus pretensiones y por lo tanto reitera que se declare que no es ilegal, supuesta negativa tácita por silencio administrativa en que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá.

Por otro lado, el interlocutor judicial de la accionante no presentó escrito de Alegatos.

VI. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones.

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las instituciones públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

A. Antecedentes.

La génesis de esta causa, se basa en el Contrato A-2019-12, de fecha de 21 de mayo de 2013, aprobado por la Asamblea Nacional mediante Ley No. 42 de 18 de junio de 2013, firmado entre el Estado y la sociedad **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, para la construcción y administración de un patio de contenedores y parque logístico denominado, "Isla Margarita Logistic Park", en Isla Margarita, Corregimiento de Cristóbal, Distrito y Provincia de Colón.

La empresa concesionaria **UNITED CONSTRUCTION, INC.**, se comprometió a desarrollar el referido parque de contenedores, por una suma total

de B/.105,101,125.00, en dos fases, en un total de 60 meses acorde a la Cláusula Tercera del Contrato de Concesión.

Debido a incumplimientos en el pago de los Cánones pactados, por parte de la empresa Concesionaria, el Estado Panameño, inició los trámites para rescindir la Concesión, en el año 2021. Sin embargo, la Empresa Concesionaria, logró negociar modificaciones al Contrato de Concesión original, pactando con el Estado panameño, la Adenda No. 1, aprobada por la Ley 334 de 1 de noviembre de 2022, publicada en Gaceta Oficial 29656-B, que en lo medular resolvieron, modificar las cláusulas sobre las fases de construcción, cánones, tarifas, duración del contrato y obligaciones de la Empresa.

Según el relato de la Demandante, el 21 de marzo de 2022, se firmó un contrato de suscripción de acciones, entre los accionistas de la empresa concesionaria y otras empresas panameñas, (Landbridge Holding, Inc., y Coastal Infrastructure Trust No. 1), y la sociedad compradora Nortac.

Indica la parte accionante que Nortac no tenía conocimientos que Landbridge Holding, Inc., (denominada en la Demanda como LHI), no poseía la capacidad legal para vender su participación accionaria, que en palabras de la parte demandante lo explicó textualmente como sigue (cfr. f. 8 del expediente judicial).

“OCTAVO: Las empresas del Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá (UCC y PCCP entre otras) fueron adquiridas por NORTAC por medio del Contrato de Suscripción de Acciones con fecha del 21 de marzo de 2022, celebrado entre PCCP, UCC, CASM e IMDI, es decir las ‘Empresas panameñas del Grupo’, Coastal Partners, LHI y NORTAC (‘el Contrato de Suscripción de acciones’).

NOVENO: NORTAC llevó a cabo la debida diligencia en LHI, las empresas panameñas del Grupo y el Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá. NORTAC nunca fue notificado de que LHI no era propietaria ni tenía la legitimidad requerida para vender su participación en las Empresas panameñas del Grupo a NORTAC. Por el contrario, LHI informó que LHI era la propietaria legal del Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá y tenía la legitimidad necesaria para vender su participación en las Empresas panameñas del Grupo a NORTAC, lo cual fue fiel y plenamente corroborado durante la debida diligencia de compra.”

(Lo resaltado es de esta Sala)

En consecuencia, de la venta y suscripción de acciones de la empresa concesionaria y otras empresas del Grupo, entre sus antiguos accionistas Landbridge Holding, Inc., y Coastal Infrastructure Trust No. 1, a favor de Nortac, esta última fue demandada en virtud de la referida transacción, por terceras sociedades chinas (Shandong Landbridge Group Co., Ltd., y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited), que reclamaron no haber dado su consentimiento para transferir las acciones de las sociedades panameñas. Para mejor claridad del tema reproducimos el punto 14 de la copia denominada "Primera Corrección de la Demanda de Arbitraje", presentado en el Centro de Conciliación de Arbitraje de Panamá, que reposa en el expediente administrativo, (fs. 768 a la 805), que indica:

"14. Entre septiembre y octubre de 2022, siete meses después de que las Partes firmaran los Documentos de la Transacción y consumaran las Transacciones y cinco meses después de que la Autoridad Marítima de Panamá revocara públicamente su resolución de rescindir la Concesión original y Nortac emitiera su comunicado de prensa al público, Nortac, PCCP y MSC/TIL recibieron una carta de cese y desistimiento (las 'Cartas de cese y desistimiento') de Quinn, Emanuel, Urquhart & Sullivan, LLP, que se representó como abogado de China Landbridge Group Co. Ltd. ('China Landbridge') y sus filiales. Estas Cartas de cese y desistimiento alegaron falsamente que China Landbridge (o a sus filiales) supuestamente no había dado su consentimiento para la transferencia de propiedad y control de PCCP (una de las Empresas panameñas del Grupo) a Nortac por parte de LHI. Estas Cartas de cese y desistimiento también exigían que Nortac cesara y desistiera de cualquier acción relacionada con la construcción y operación del Proyecto del Canal de Panamá y la presunta propiedad ilegal de PCCP por parte de Nortac."

Acorde a la Demandante, en razón de las acciones legales llevadas a cabo por Shandong Landbridge Group, Co., Ltd., y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited y su propietario chino Ye Feng contra Nortac, en el extranjero, el financiamiento de la Concesión del Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, se vio afectado, dando como resultado que la empresa Concesionaria **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**, presentara ante la Autoridad Marítima de Panamá, una solicitud de declaratoria de fuerza mayor y aprobación de un Cronograma de Inversiones actualizados, el día 24 de abril de 2024 (cfr. fs. 50 a la 80 del expediente judicial), el cual no fue

respondido por la Autoridad demandada y la parte accionante inició la Acción contenciosa bajo examen para obtener una respuesta a la negativa tácita por silencio administrativo.

B. Sobre la negativa tácita del Silencio Administrativo.

La solicitud de fecha 24 de abril de 2024, antes referida, no fue atendida en el término de 2 meses por parte de la Autoridad Marítima de Panamá, y la empresa concesionaria decidió ejercer su derecho de acudir a través del fenómeno jurídico del Silencio Administrativo. En ese orden de ideas, la Acción contenciosa promovida pretende lograr la declaratoria de ilegalidad sobre la negativa tácita por silencio administrativo, por parte de la Autoridad Marítima de Panamá, al no tomar una decisión sobre la solicitud de declaratoria de Fuerza Mayor y Aprobación de Nuevo Cronograma presentado por **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**

Así las cosas, corresponde a esta Sala verificar si se cumplió con el fenómeno jurídico del Silencio Administrativo y que es una de las razones de vulneración que denuncia la parte actora. De las constancias procesales que se desprenden del expediente administrativo y judicial, en efecto, se aprecia que la Sociedad demandante, elevó una petición que se declare un estado de fuerza mayor debido a litigios contra el accionista de la Sociedad en el extranjero, situación que afectó su posición financiera en Panamá, para llevar a cabo la ejecución de la Concesión del Puerto **Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá**, por lo que peticiona se apruebe un nuevo cronograma de inversiones, que reposa a foja 757 del expediente administrativo, que se extiende desde el años 2025 -2029.

De conformidad con el Informe de Conducta, la Entidad explicó que acogió conocimiento de la solicitud presentada en fecha 24 de abril de 2024, incluso la referida petición fue sujeto de análisis por parte de la Junta Directiva, pero no se tomó una decisión final sobre la materia. Al respecto, citamos lo expuesto por la Entidad nominadora en su informe de conducta:

"En lo que respecta a la solicitud dirigida a la Autoridad Marítima de Panamá, para que se aprobara el nuevo Cronograma de Inversión y declarara evento de fuerza mayor, suspendiendo las obligaciones contractuales de UCC desde el 18 de septiembre de 2022 hasta el 1º de junio de 2025, la misma fue presentada por la firma forense Pitty Legal Bureau el día 24 de abril de 2024 (fs. 730-761).

Dicha solicitud se remitió el día 25 de abril de 2024 a la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares (en adelante la DGPIMA), quien, a su vez, mediante memorándum DGPIMA-522-DECON-2024 de 24 de abril de 2024 (f. 767), solicitó criterio legal a la Oficina de Asesoría Legal con respecto a la viabilidad de la solicitud presentada por UCC. Cabe indicar que el referido criterio legal fue emitido mediante memorándum OAL No. 642-04-2024 de 29 de abril de 2024, recibido en la DGPIMA el día 2 de mayo de 2024 (cfr. f. 768)."

Consta además en el expediente el Memorando OAL No. 642-04-2024, (fs. 763 a 765 del expediente administrativo), en la cual la Directora de la Oficina de Asesoría Legal, luego de analizar la solicitud de 24 de abril de 2024, extendió su opinión que, en base a los alegatos vertidos por la Empresa Concesionaria a través de su interlocutor legal, es viable reconocer la condición de fuerza mayor y aprobación el nuevo cronograma de inversiones.

En este aspecto, la normativa que regula el Silencio Administrativo, tanto la Ley 38 de 2000, como la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, permiten a las Entidades Públicas a no responder solicitudes o recursos que se les presentan y esta sea una forma de respuesta, en este caso, una negativa tácita de lo solicitado, lo que permite que se agote la vía gubernativa y los administrados puedan acceder a la protección del sistema judicial ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Es decir, la pretermisión de la Institución de no brindar una respuesta al administrado en este caso **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**, es una forma de contestación por parte de la Autoridad, es decir se entiende que se negó la solicitud, lo que no significa que se haya violentado algún derecho del peticionario, y como consecuencia, no se transgrede el artículo 1129 del Código Civil y artículo 34 de la Ley 38 de 2000, como alega la parte actora.

En otras palabras, la falta de respuesta de la Autoridad Marítima de Panamá no se traduce en una falta de motivación del acto administrativo, por el

contrario, el fenómeno de la negativa tácita por silencio administrativo permite a cualquier administrado acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa hacer valer sus derechos, que han sido, como bien hemos explicados, negados en la vía gubernativa, lo que trae como consecuencia en este caso, que no se estime transgredido, el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, como expuso la parte actora en la Demanda bajo estudio.

En abono de lo anterior, y retomando el análisis del entonces Procurador de la Administración en su contestación de Demanda, la negativa tácita por silencio administrativo, no se traduce tampoco en una aprobación directa de la petición de la accionante, y en el caso que nos ocupa la Autoridad Nominadora se encontraba en análisis de la solicitud elevada por la hoy demandante y enfrentaba un cambio de Junta Directiva por razones de cambio de Gobierno, tal como lo explican en su Informe de Conducta Nota ADM No. 1572-10-2024-OAL de 25 de octubre de 2024, que reposa de fojas 100 a la 102 del expediente judicial. Es decir, no se dejó en indefensión al administrado como manifiesta en su demanda. Al respecto citamos un pronunciamiento de esta Sala en cuanto al Silencio Administrativo.

Resolución de 25 de septiembre de 2024.

“Con relación a la negativa tácita, por Silencio Administrativo.

De acuerdo con la doctrina y nuestra legislación, el silencio administrativo es una situación jurídica que la ley le confiere el efecto procesal de hacer viable una acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la Administración no responde a la petición presentada o el recurso que ante ella promueve un particular que estima que se le ha lesionado un derecho subjetivo.

El numeral 104 del artículo 201, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que contiene el glosario, define esta figura así:

‘104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y que queda abierta la vía jurisdiccional de los contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que, si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado.’

En concordancia con la norma citada, los artículos 156 y 157 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, aluden al silencio administrativo y al

entendimiento de la denegación presunta cuando no existe respuesta a las peticiones efectuadas por un particular, a efectos de presentar los recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes y a la percepción positiva de la respuesta a lo solicitado, cuando así lo establezca expresamente una disposición legal.

Por otro lado, el artículo 200 lex cit., en su numeral 1, establece que se entiende agotada la vía gubernativa cuando: *'1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad; siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa; ...'*.

Atendiendo a lo indicado, se aprecia que la activista judicial presentó un escrito identificado como "Derecho de Petición", el día 25 de octubre de 2021, ante la Secretaría General de la Caja de Seguro Social, con fundamento en el artículo 41 de la Constitución Política de Panamá y el artículo 40 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, pero ante la falta de pronunciamiento sobre lo requerido, mediante escrito fechado 18 de febrero de 2022, solicitó al Director General de la entidad le certificara si había o no respuesta en cuanto a su petición (Ver foja 29 del infolio judicial).

Ante lo señalado, procedimos a examinar los elementos de convicción que reposan en el expediente judicial y los antecedentes que guardan relación con la causa administrativa, y se advierte que, en efecto, la Administración no contestó en el término de dos (2) meses la petición que formuló la empresa **TOMI PANAMÁ, S.A.** el 25 de octubre de 2021, muy a pesar de que, internamente, en la entidad administrativa se remitieran hojas de trámite entre la Dirección Administrativa del Complejo Hospitalario Metropolitano, el Departamento de Asesoría Legal y la Dirección Nacional de Compras de la Unidad Ejecutora, con el objetivo de determinar la unidad responsable de resolver o revisar el caso, **lo cual a la fecha no se ha concretado** (Fojas 78 a 83 del expediente judicial).

En virtud de lo señalado en los artículos 42 a 44 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, es un deber legal de la Administración dar respuesta oportuna a los Administrados en cuanto a sus peticiones, y que la demora solo puede justificarse, en la medida que así se les informe, exponiendo las debidas motivaciones. De lo contrario, la norma permite asumir que existe un silencio administrativo y, consecuentemente, **una negativa a su petición, lo cual se configuró en la presente causa.**

Siendo así, su concreción —*si bien no incide en la decisión de fondo frente a la actuación objeto de reparo*—, constituye un remedio procesal que posibilita el acceso de los interesados a instancias administrativas superiores o bien a la vía judicial, con el objetivo fundamental de garantizar sus derechos frente a la inactividad administrativa. Es por ello que, la empresa accionante haciendo uso de este medio de agotamiento de la vía gubernativa, promovió la Acción de Plena Jurisdicción que nos ocupa, para lograr el reconocimiento de los derechos subjetivos que estima vulnerados."

En base a lo anterior, esta Magistratura debe dejar claro que la Solicitud de ilegalidad del supuesto silencio administrativo en que incurrió la Autoridad nominadora, no otorgó derecho al Concesionario de suspender el cumplimiento de sus obligaciones adquiridas en el contrato administrativo, máxime que no se sustentó y aprobó por parte de esta Sala una solicitud de Suspensión del Acto administrativo.

C. Análisis de la solicitud de declaratoria de fuerza mayor y aprobación de nuevo cronograma de inversiones.

Como se expuso en líneas superiores, los interlocutores judiciales de **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, alegan que la sociedad propietaria de 100% de sus acciones y del Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, ha sido demandada por empresas Chinas en distintas jurisdicciones, entre estas China, Barbados, Estados Unidos y Europa, en referencia a la titularidad de las acciones sobre la Sociedad Concesionaria y del Proyecto de la Terminal de Contenedores en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, entre otras empresas panameñas.

A juicio de los apoderados **UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.**, las demandas que enfrenta Nortac en otras jurisdicciones, afectan financieramente la viabilidad de desarrollar el proyecto de concesión bajo el Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, (Ley No. 42 del 18 de junio de 2013). Alega además que dichas acciones judiciales propuestas por las empresas Chinas Shandong Landbridge Group Co., Ltd., y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited y su propietario (acorde al demandante) el señor Ye Feng son medidas de acoso, que se traducen en el fenómeno jurídico de Fuerza mayor, el cual, debe ser declarado por la Autoridad Marítima de Panamá y como consecuencia aprobar la suspensión de las obligaciones contraídas en el Contrato de Concesión y su Adenda desde el 18 de septiembre de 2022 hasta el 1 de junio de 2025.

A fin de brindar un análisis detallado sobre la definición del estado de Fuerza Mayor, es importante reproducir la definición externada por el Código Civil, como en el Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013 y la definición que ha brindado esta Máxima Corporación de Justicia sobre este tema.

- **Código Civil,**

“Artículo 34 – D. Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes.

....”

- Ley No. 42 de 18 de junio de 2013, "Que aprueba el Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, suscrito entre EL ESTADO y la sociedad UNITED CROWN CONSTRUCTION, INC.

"Clausula Vigésima Primera (Terminación por causas de Fuerza Mayor o caso Fortuito).

El presente Contrato podrá ser terminado por la EMPRESA, sin penalidad alguna, mediante notificación a EL ESTADO, cuando cualesquiera de los eventos de fuerza mayor o caso fortuito señalados en la presente cláusula persista por no menos de treinta (30) días calendarios consecutivos.

Para los efectos de este Contrato, serán considerados como fuerza mayor o caso fortuito todo hecho o evento sobre el cual LA EMPRESA no haya podido ejercer un control razonable y que por razón de su naturaleza demore, restrinja o impida el cumplimiento oportuno por parte de LA EMPRESA de las obligaciones que contrae en virtud de este contrato.

Caso fortuito cubrirá, entre otros, los siguientes eventos: epidemias, terremotos, deslizamientos de tierra o desplazamiento de otros materiales, tormentas, inundaciones, otras condiciones climatológicas adversas o cualquier otro evento o acto, ya sea o no del tipo antes señalado, sobre el cual LA EMPRESA no puede ejercer el control razonable y que por razón de su naturaleza demore, restrinja o impida a LA EMPRESA el cumplimiento oportuno de sus obligaciones.

Los casos de fuerza mayor incluirán, entre otros, los siguientes eventos: guerras, revoluciones, insurrecciones, disturbios civiles, bloqueos, embargos, huelgas, actos terroristas, restricciones o limitaciones materiales necesarios para la construcción y operación de LA TERMINAL DE CONTENEDORES, cierres, tumultos, explosiones, órdenes o direcciones de cualquier gobierno de derecho o de hecho y cualquier otras causas, sean o no del tipo antes señalado, sobre las cuales LA EMPRESA no pueda ejercer un control razonable y que por razón de su naturaleza demore, restrinja o impida a LA EMPRESA el oportuno cumplimiento de sus obligaciones.

Queda entendido que ninguna de las Partes de este Contrato podrá invocar en su beneficio como fuerza mayor sus propios actos u omisiones ni los de sus subsidiarias o afiliadas.

El incumplimiento de una de las Partes de cualesquiera de las obligaciones que asume en virtud de este Contrato no será considerado como incumplimiento de Contrato, si dicha situación es causada por un caso fortuito o fuerza mayor.

Si la ejecución de cualquier actividad que debe realizarse en virtud de este Contrato es demora o impedida por razón de un acto de caso fortuito o de fuerza mayor, entonces del plazo estipulado para su ejecución, así como el período de duración de este Contrato, se extenderán por el mismo período de tiempo que dure la demora, y LA EMPRESA tendrá derecho a suspender todos los pagos a EL ESTADO hasta que la demora termine, sin perjuicio de que la EMPRESA ejerza

su derecho a terminar el Contrato de Acuerdo con la Cláusula Vigésima Primera anterior.

La Parte que no pueda cumplir con sus obligaciones por razón de caso fortuito o fuerza mayor deberá notificarlo por escrito a la otra Parte, tan pronto sea posible, especificando las causas, y ambas Partes se comprometen a hacer todo lo que les sea razonablemente posible para cesar dicha causa, pero sin que esto signifique que cualquiera de las Partes quedará obligada a resolver cualquiera controversia con terceros, excepto bajo condiciones que le sean aceptables a la Parte afectada o de acuerdo con una decisión final de una autoridad arbitral, judicial o administrativa con jurisdicción para resolver dicha controversia.”

- **Sentencia de 25 de mayo de 2017 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.**

“Alega que esta situación se enmarca dentro de la definición de fuerza mayor del artículo 34-D del Código Civil, toda vez que estima que la Nota remitida por la Autoridad de Turismo de Panamá es un acto ejercido por un funcionario público. Además, de que la norma no se refiere a si estos funcionarios públicos deben ser competentes, superiores o estar revestidos de alguna condición especial; o que el acto administrativo deba reunir un requisito o particularidad.

Así, el Código Civil, en el Libro Primero, Capítulo III A, que contiene las definiciones de varias palabras de uso frecuente en las leyes, señala en el artículo 34-D, el concepto de fuerza mayor, de la forma siguiente:

‘Artículo 34-D. Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes.

Es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole.’

Ahora bien, tal como se menciona en el artículo citado, la fuerza mayor, si bien ocurre por una situación producida por hechos del hombre, ésta debe llenar la característica de que no sea posible ser resistido, es decir, que se trata de una actuación que produce un efecto de obligatoriedad o que simplemente no fuera previsible y no puedan resistirse a sus efectos. En cuanto a la mención de acto de autoridad emitida por un funcionario público, el concepto de acto de autoridad no va referido en esta ocasión al simple acto emitido por una autoridad pública, sino que el acto emitido por un servidor público se encuentre revestido de autoridad, es decir, que reúna los requisitos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, lo que implica que la manifestación del poder público que subordine la voluntad de la persona o entidad al cual va dirigido, de forma tal que se encuentre obligado a obedecer.

De conformidad con las explicaciones que la institución presenta para justificar la medida de contratación adoptada, no se evidencia de

que se trate de una situación de fuerza mayor, toda vez que la nota dirigida por el Instituto Panameño de Turismo no implica una orden a la cual se deba subordinar el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. Más bien, constituye una invitación a colaborar con una actividad que si bien puede representar el ejercicio de la función pública de fomento, no implica ni se enmarca en una situación de fuerza mayor.

De la misma forma, la actividad carnestoléndica, que es parte de la cultura e idiosincrasia de nuestro pueblo, no representa una actividad que requiera de una satisfacción inmediata, o que no sea posible programar o planificar, que requiera de la premura de utilizar el procedimiento excepcional de compra menor apremiante, pues no se enmarca en ninguno de los supuestos taxativamente establecidos en la norma de contrataciones públicas y que deben ser sustentados en debida forma.

Es por ello, que efectivamente se debe concluir que la Orden de Compra No. 93 de 13 de febrero de 2015 y el cheque No.97964 de 13 de febrero de 2015, emitidos ambos por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo a favor de la empresa OCASIONES CREATIVAS, S.A., por la suma de B/.29,960.00, no son viable jurídicamente, puesto que no se cumplió con el procedimiento de contratación que la ley establece para estos casos y no se cumplieron los presupuestos para que la contratación fuera realizada por el procedimiento excepcional de compra menor apremiante.

Frente a esto es preciso recordar que el artículo 1 de la ley 22 de 2006 (Texto Único), señala el alcance de aplicación de las reglas y principios básicos de obligatoria observancia que rigen la contratación pública realizada por el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, intermediarios financieros, entre otros.”

Atendiendo a los hechos de la presente causa, y al ejercicio probatorio de la misma, esta Magistratura observa que no se evidencia en la presente Acción que concurran los presupuestos legales para dictaminar la ocurrencia del fenómeno jurídico de Fuerza Mayor, toda vez que, los procesos judiciales que explicó la parte actora son de naturaleza privada, por la titularidad accionaria de la empresa concesionaria, que enfrenta su accionista (Nortac).

A la vez, dichos litigios están interpuestos en jurisdicciones extranjeras, lo que no se configura como órdenes emitidas por la Autoridad Marítima de Panamá u otra Entidad, que subordine a la sociedad concesionaria y como consecuencia no le permita ejecutar la Concesión. En base a esto citamos parte de la Demanda cuyo hecho vigésimo noveno nos explican lo siguiente.

“Vigésimo Noveno:

....

Desde el mes de octubre de 2022 la empresa de propietarios chinos ha llevado a cabo una campana (sic) legal sistemática en múltiples jurisdicciones (China, Barbados, Estados Unidos y Europa) para afectar el financiamiento y viabilidad del proyecto, atacando sin asidero jurídico alguno y en violación de las normas sustantivas de derecho panameña aplicables al Contrato de PCCP, para atacar la condición de NORTAC de tercero y propietario comprador de buena fe de UCC.”

Por otro lado, lejos que el Estado panameño tenga algún tipo de responsabilidad directa o indirecta en la transacción de compra venta de acciones la empresa concesionaria, Nortac debe afrontar las consecuencias en sus propias omisiones en la ejecución de la debida diligencia, previa a la ejecución del contrato de suscripción accionario.

En este orden de ideas se aprecia, además que, los hechos invocados por la demandante no se enmarcan en situaciones de fuerza mayor, como pretende se le reconozca en la Demanda bajo estudio ya que no existen órdenes que emanen de Autoridades nacionales y además puedan ser considerados una contraprestación a la empresa para que siga la ejecución del proyecto, sino que son demandas de carácter privado contra la sociedad accionista del concesionario.

Así las cosas, de la Acción Contenciosa bajo estudio y de la Solicitud de declaratoria de fuerza mayor y aprobación de nuevo cronograma de inversiones se concluye que: (1) los pleitos son de carácter privado entre empresas chinas Shandong Landbridge Group Co., Ltd., y Landbridge Port Services (Hong Kong) Limited, y su propietario chino Ye Feng contra Nortac accionista de **UNITED CROWN CONSTRUCTION INC.**; (2) que los problemas de financiamiento que alega la parte actora, son referentes a Nortac, como consecuencia de los litigios mencionados y (3), la empresa Concesionaria no ha acreditado con su acervo probatorio que enfrente una situación que pueda ser considerada como de Fuerza Mayor, acorde a la legislación vigente, tal como expuso la representante del Ministerio Público en sus alegatos.

También se debe dejar sentado que, al no incurrir la Autoridad en quebrantamiento de la Ley tampoco ocupa que el Estado le reconozca ninguna deuda por la paralización y continuación de la obra, que como es evidente no tienen origen en hecho acaecidos en la República de Panamá, ni por autoridades nacionales.

En consecuencia, de lo expuesto esta Magistratura aprecia que no se han infringido las cláusulas octava y décima vigésima primera de la Ley No. 42 de 18 de junio de 2013, que aprueba el Contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, así como tampoco la cláusula cuarta, acápite (a) de la Ley 334 de 01 de noviembre de 2022, que prueba la Adenda No. 1, al contrato A-2019-12 de 21 de mayo de 2013, y en esos términos nos pronunciaremos.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la negativa tácita por Silencio Administrativo, en que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, a no resolver la petición presentada el 24 de abril de 2024 y que solicita aprobar un nuevo Cronograma de Inversión actualizado y se niega el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA