

23 de Noviembre de 1999.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la

Demanda. El Licdo. Bruno Justavino Peralta, en representación de Sechuan Panamá, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 293-98 de 22 de diciembre de 1999, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.-

Concurrimos ante Vuestra Augusta Sala con la finalidad de dar contestación a la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito, conforme lo establece el artículo 102, de la Ley 135 de 1943 y el numeral 2, del artículo 348 del Código Judicial, de la siguiente manera.

I. Las peticiones de la parte demandante son las siguientes:

El apoderado judicial de la empresa recurrente ha solicitado a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, que declaren nula, por ilegal, la Resolución N° 293-98 fechada 22 de Diciembre De 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, la cual rescinde y anula el Contrato de Arrendamiento del Lote N° 756, suscrito entre esta entidad gubernamental y la empresa Sechuan Panamá, S.A.

También ha pedido que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto impugnado, declaren que la actora tiene todo el derecho al uso y disfrute de la totalidad del Lote N°756, conforme al Contrato de Arrendamiento del área comercial de la Zona Libre de Colón pactado del 1° de enero de 1995 al 31 de diciembre de 2014, así como las mejoras efectuadas en este terreno.

Como consecuencia de las declaraciones anteriores, ha solicitado que Ordenen al Gerente General de la Zona Libre de Colón restituir en todas sus partes el derecho que tiene la empresa Sechuan Panamá, S.A., al pago de los Cánones de Arrendamientos vencidos del lote dado en arrendamiento y se cumpla con la vigencia del Contrato, celebrado por un término de 20 años.

Esta Procuraduría solicita a los Señores Magistrados que integran esa Augusta Corporación de Justicia, que denieguen las peticiones impetradas por la parte actora, toda vez que no le asiste la razón en las mismas, tal como lo demostraremos a continuación.

II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho es cierto, pues así se colige de fojas 7 a 11 del cuadernillo judicial; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es cierto, ya que así se desprende de la Cláusula Quinta del Contrato N°756 de 1995; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Esta constituye una alegación del demandante, por tanto, la rechazamos.

III. En torno a las disposiciones legales que se aducen como infringidas y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:

El apoderado judicial de la empresa Sechuan Panamá, S.A., estima que la Resolución No. 293-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, ha infringido las siguientes disposiciones legales:

Decreto Ley N° 18 de 17 de junio de 1948 :

¿Artículo XL. En el área de comercio internacional libre, la Zona Libre de Colón podrá realizar las siguientes operaciones, transacciones o actividades:

...

c) Construir edificios para oficinas, fábricas, almacenes, depósitos o talleres para uso propio de la Zona Libre de Colón o para arrendarlas a las personas naturales o jurídicas a que se refiere el Ordinal b) que antecede¿.

Decreto N° 48 de 7 de septiembre de 1953:

¿Artículo XXXVIII. Para los efectos del orden público, las áreas segregadas de la Zona Libre están bajo la jurisdicción absoluta de las leyes y reglamentos de la República de Panamá¿.

En cuanto a la supuesta infracción del literal c, del artículo XL, el demandante señala que la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón no le confiere la facultad jurisdiccional a este ente Autónomo del Estado para ¿Rescindir y Anular¿ de pleno derecho ningún contrato de arrendamiento (V. f. 17).

En lo que respecta a la violación del artículo XXXVIII del Decreto N°48 de 7 de septiembre de 1953, el recurrente señala lo siguiente: ¿...los contratos que se celebren por la Zona Libre de Colón con los particulares tienen que sujetarse a las leyes y reglamentos de la República y no al capricho de un funcionario determinado, que con su actuar unilateral, puede causar perjuicios a terceros que de buena fe, han contraído obligaciones y derechos en amparo de sus intereses¿ (V.f.17).

Código Fiscal:

¿Artículo 55. Las autoridades públicas podrán incluir en los contratos que celebren, los pactos, cláusula o condiciones usuales dependiendo de la naturaleza del contrato de que se trate y aquellas otras que consideren convenientes, siempre que no se opongan al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de eficacia administrativa, sin perjuicio de los privilegios y prerrogativas de la entidad pública cuando se trate de contratos administrativos o, en general, aquellos en que se haya pactado la resolución administrativa del contrato, con sujeción al artículo 68, la que no podrá ser objeto de limitación, negociación o renuncia por la entidad pública. Cualquier condición contraria a esta será nula de pleno derecho¿.

El demandante señala que la excerta legal citada es infringida por la Resolución impugnada ya que: ¿la facultad jurisdiccional de ¿Rescindir Contratos¿ le está conferido de manera privativa a los Tribunales de Justicia, a fin de permitir el contradictorio a las partes involucradas y someterlos a los rigores del debido proceso, para evitar precisamente el abuso de autoridad del funcionario administrativo y el consecuente perjuicio a la contraparte¿.(V. fs. 17 y 18).

Código Civil:

¿Artículo 1321. El arrendador puede pedir la rescisión del contrato de arrendamiento por algunas de las causas siguientes:

1. Infracción de cualquiera de las condiciones estipuladas en el contrato.
2. Destinar la cosa arrendada a uso o servicio no pactado que la haga desmerecer y no sujetarse en su uso a lo que se dispone en el numeral 2, del artículo 1307.¿

A juicio del demandante, la Resolución N° 293-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, conculca esta norma legal, ya que: ¿Se faculta al arrendador a ¿PEDIR¿ la rescisión del Contrato, pues una de las características de la Rescisión o Resolución¿ es que tiene que existir Sentencia Judicial que la decreta y no como pretende hacer valer la Zona Libre de Colón, mediante una Resolución carente de basamento legal y por tanto nula, incurriendo en extralimitación de funciones y el consecuente abuso de autoridad¿ (V. f. 18).

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Consideramos que la Resolución N°293-98 fechada 22 de diciembre de 1998, emitida por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, no viola el artículo XL del Decreto Ley N°18 de 17 de junio de 1948, como tampoco el artículo XXXVIII del Decreto N°48 de 7 de septiembre de 1953; pues, dichas normas versan sobre las transacciones o actividades comerciales que podrá realizar la Zona Libre de Colón y el carácter que revisten dichas áreas segregadas.

De manera que, estas disposiciones legales no guardan relación con el objeto litigioso de la presente demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, que es la resolución administrativa por incumplimiento del Contrato de Arrendamiento N°756 de 3 de enero de 1995.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 55 del Código Fiscal, debemos indicar que esta norma legal regula lo atinente a la facultad que tiene la Administración para introducir en los contratos que ella celebre, aquellas cláusulas que considere convenientes cuando se trate de contratos administrativos; por tanto, estimamos que en el caso sub júdice, no se está discutiendo la legalidad del Contrato de Arrendamiento N°756 de 3 de enero de 1995, sino la rescisión administrativa de dicho contrato, acción que fue formalizada a través de la Resolución N°293-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón.

Al respecto, consideramos que la Resolución N°293-98 de 22 de diciembre de 1998, fue dictada conforme a los parámetros legales, pues, la empresa demandante incumplió con las cláusulas del Contrato de Arrendamiento N°756 calendado 3 de enero de 1995; dado que, esta empresa se comprometió a pagar a la Administración de la Zona Libre de Colón, una tarifa mensual por el arrendamiento de ese Lote de terreno a partir del día 3 de abril de 1996; no obstante, al mes de diciembre de 1998, la arrendataria mantenía una morosidad por arriba de los 120 días.

Por otra parte, opinamos que, la recurrente incumplió con el objeto principal de este contrato, el cual era construir un edificio en un período no mayor de 12 meses a partir de la firma del mismo, firma que se verificó el día 3 de enero de 1995.

En este sentido el Contrato de Arrendamiento N°756 de 3 de enero de 1995, suscrito entre la Gerencia General de la Zona Libre de Colón y la empresa Sechuan Panamá, S.A. establece en las cláusulas Octava, Undécima y Vigésima, lo siguiente:

¿OCTAVA. LA ARRENDATARIA, previa aprobación de los planos por parte de la ZONA LIBRE DE COLÓN de acuerdo con las normas de construcción establecidas, se obliga a construir un edificio en el lote que se arrienda. LA ARRENDATARIA se

obliga a terminar de edificar en un período no mayor de doce meses contados a partir de la vigencia del presente contrato. La falta de cumplimiento de lo aquí estipulado, por parte de LA ARRENDATARIA, dará derecho a la ZONA LIBRE DE COLÓN para considerar, de hecho terminado este contrato; y podrá exigir de LA ARRENDATARIA la desocupación del lote arrendado y el resarcimiento de los daños y perjuicios que la ZONA LIBRE DE COLÓN haya sufrido o sufra por razón de dicha falta de cumplimiento...¿

¿UNDÉCIMA. La falta de pago puntual del arrendamiento de dos (2) mensualidades consecutivas, dará derecho a la ZONA LIBRE DE COLÓN para demandar ejecutivamente a LA ARRENDATARIA para hacer efectivo dicho pago; y en el juicio respectivo podrán serle embargadas y rematadas las construcciones que tenga sobre el lote arrendado o cualesquiera otros bienes de su propiedad¿.

¿VIGÉSIMA. La falta de cumplimiento por parte de LA ARRENDATARIA de cualquiera de las obligaciones que contrae en este contrato, faculta a la ZONA LIBRE DE COLÓN a rescindir el presente contrato de pleno derecho y a exigir a LA ARRENDATARIA la desocupación del lote arrendado y el resarcimiento de los daños y perjuicios que la ZONA LIBRE DE COLÓN haya sufrido o sufra por la falta de cumplimiento de lo aquí pactado¿.

El texto supratranscrito nos demuestra que la empresa demandante, Sechuan Panamá, S.A., no cumplió con las Cláusulas Octava y Undécima del Contrato de Arrendamiento N° 756 de 3 de enero de 1995; por ende, la Gerencia General de la Zona Libre de Colón se encontraba plenamente facultada para rescindir administrativamente ese contrato, conforme lo establece la Cláusula Vigésima del propio contrato. Por tanto, consideramos que no se ha producido la supuesta transgresión del artículo 55, del Código Fiscal.

En lo concerniente a la infracción del artículo 1321 del Código Civil, es menester destacar que esta norma regula lo atinente a las relaciones contractuales surgidas en el ámbito privado; no obstante, en el caso sub júdice, estamos frente a la resolución administrativa de un contrato de arrendamiento, suscrito entre el Estado y una persona jurídica de derecho privado.

Por consiguiente, opinamos que, el Contrato N°756 se encuentra amparado por las normas del Código Fiscal y las demás regulaciones pertinentes, no así las reservadas para los contratos de carácter privados contenidas en nuestro Código Civil; por tanto, la Resolución impugnada no vulnera el artículo 1321 del Código Fiscal.

Para abundar sobre el tema de la distinción entre contratos civiles y administrativos, consideramos importante destacar que Vuestra Augusta Sala se pronunció en Sentencia fechada 18 de noviembre de 1994, de la siguiente manera:

¿Un sector de la doctrina considera que la diferencia entre los contratos administrativos y los contratos civiles debe buscarse en el `régimen jurídico de los distintos vínculos contractuales, afirmando que los contratos administrativos se caracterizan por la existencia de cláusulas exorbitantes en relación con el derecho común o subordinación jurídica del particular a la administración, poniendo como ejemplo de ellas a la cláusula de caducidad (Resolución de 22 de julio de 1993 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la excepción de prescripción dentro del juicio por cobro coactivo que le sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario a Cecilio Gerardo Sterling y Cecilia Ana Sterling de Rodríguez).¿

Sostiene Allan Brewer-Carías, citado por Miguel González Rodríguez en su obra La Contratación Administrativa en Colombia- Doctrina y Jurisprudencia, que las llamadas cláusulas exorbitantes `no son cláusulas en el sentido de que no son estipulaciones contractuales, sino que, en realidad son manifestaciones del poder de acción unilateral propio de la administración..., relacionadas con la posibilidad de adoptar decisiones unilaterales relativas a dirección, interpretación, incumplimiento, sanción, modificación unilateral y extinción..., y provienen de los poderes propios de acción unilateral de la administración como gestora del interés público; por ello, por lo general, no necesitan estar pactadas expresamente, y se toman por medio de actos administrativos que gozan tanto del privilegio de la ejecutividad como el de ejecutoriedad, sin perjuicio de que sobre ellos se ejerza un control de legalidad por el juez administrativo. (Cfr. GONZALEZ RODRÍGUEZ, Miguel. La Contratación Administrativa en Colombia - Doctrina y Jurisprudencia. Ia. ed., Librería Jurídica Wilches, Colombia, 1990. P. 8, 12 y 13). (Registro Judicial de noviembre de 1984, pág. 256. Sala Tercera).`

En virtud de todo lo expuesto, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a ese Honorable Tribunal de Justicia, para que deniegue las peticiones impetradas por el representante judicial de la empresa Sechuan Panamá, S.A., Licdo. Bruno Justavino Peralta; puesto que, no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos dejado evidenciado en el transcurso del presente escrito.

VI. Pruebas: Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo que reposa en los archivos de la Zona Libre de Colón.

V. Derecho: Negamos el invocado, por la parte demandante.  
Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/11/bdec.

Licda. Martha García H.  
Secretaria General, a.i.

Materia: Resolución administrativa del contrato por incumplimiento del arrendatario.