

26 de noviembre de 1999

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de

la Demanda. El Licdo. Bruno Justavino Peralta, en representación de Corporación Tulipán, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°297-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Nos presentamos ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de contestar la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se ha enunciado en el margen superior del presente escrito.

Al efecto, señalamos que intervenimos en defensa del acto impugnado, es decir, de la Resolución N°297-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, y mediante la cual se rescinde el Contrato de Arrendamiento de Lote N°760, celebrado entre la Zona Libre de Colón y Corporación Tulipán, S.A.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. En cuanto a la Pretensión:

El apoderado judicial de la empresa Corporación Tulipán, S.A, solicita a Vuestra Honorable Sala, lo siguiente:

¿Primero: Que es NULA, por ILEGAL, la RESOLUCIÓN N° 297-98 de 22 de DICIEMBRE DE 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, por medio de la cual se resolvió:

´Primero: RESCINDIR, como en efecto RESCINDE Y ANULA, en todas sus partes, el Contrato de Arrendamiento de Lote N° 760, celebrado entre esta Entidad Autónoma del Estado y CORPORACION TULIPAN, S.A.

Segundo: INGRESAR al patrimonio de la Institución el respectivo Depósito de Garantía consignado por CORPORACION TULIPAN, S.A. de cuya suma deberá deducirse la cantidad que por morosidad adeudan a la Institución. De existir montos pendientes, procurar el cobro de las sumas adeudadas, más los gastos que ello ocasione.

Tercero: ORDENAR al Departamento de Seguridad el cierre de los establecimientos y la custodia de las mercancías o efectos comerciales de propiedad de las empresas afectadas por esta resolución...¿

Segundo: Que como consecuencia de la NULIDAD, por ILEGAL, de la RESOLUCIÓN N° 297-98 del 22 de DICIEMBRE de 1998, la CORPORACION TULIPAN, S.A., tiene todo el derecho al USO y DISFRUTE de la totalidad del lote identificado con el N° 760 y conforme al Contrato de Arrendamiento del área comercial de la Zona Libre de Colón, celebrado desde el primero ¿1- de enero de 1995 al año al 31 de diciembre del año 2014, así como de las mejoras efectuadas en dicho lote.

Tercero: Que como consecuencia de la nulidad, por ilegal de la anterior Resolución, se ORDENE al Gerente General de la Zona Libre de Colón que restituya en todas sus

partes, el derecho que tiene LA CORPORACION TULIPAN, S.A, al pago de los Cánones de Arrendamientos vencidos del lote dado en arrendamiento y se cumpla con la vigencia de los Contratos celebrados entre las partes por el término de 20 años.

Sin embargo, por razones de iure y de facto, que más adelante exponemos, afirmamos consideramos que no le asiste la razón al demandante en sus pretensiones, motivo por el cual solicitamos a Vuestra Honorable Sala que las mismas sean denegadas

II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la demanda, los contestamos así:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

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

III. Respecto a las disposiciones legales que se aducen como infringidas y el concepto de la violación expuestas por el demandante, la Procuraduría de la Administración los contesta así:

El apoderado judicial de la Corporación Tulipán, S.A., estima que la Resolución N°297-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, viola 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 No. 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 buen 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. f. 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.¿ (Las negrillas y el subrayado son del demandante).

A juicio del demandante, la Resolución N°297-98 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).

Realizada la transcripción de las disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante, procedemos a contestar la presente demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, en los siguientes términos:

La Resolución N°297-98 de 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, ya que 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, por ende, dichas disposiciones jurídicas 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°760 de 3 de enero de 1995.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 55 del Código Fiscal, contrario a lo expuesto por el demandante, estimamos que dicha norma legal disponía sobre 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, y en el caso sub júdice, no se discute la legalidad del Contrato de Arrendamiento N°760 de 3 de enero de 1995, sino la resolución administrativa de dicho contrato que fue formalizada a través de la Resolución N°297-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón.

Al respecto, consideramos que la Resolución N°297-98 de 22 de diciembre de 1998, fue dictada conforme a los parámetros legales, pues la Corporación Tulipán, S.A. incumplió con las cláusulas del Contrato de Arrendamiento N°760 de 3 de enero de 1995, ya que en virtud de éste se comprometió a pagar a la Administración de la Zona Libre de Colón, una tarifa mensual por el arrendamiento del lote a partir del 3 de abril de 1996; sin embargo, para diciembre de 1998, la arrendataria presentaba una morosidad por

encima de los 120 días, y no había cumplido con el objeto principal de este contrato, que era la construcción de 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°760 de 3 de enero de 1995, suscrito por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón y la Corporación Tulipán, S.A. en las cláusulas Octava, Undécima y Vigésima, se establece 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¿.

De acuerdo a estas cláusulas contractuales, es evidente que la empresa demandante, Corporación Tulipán, S.A., no cumplió con las cláusulas octava y undécima del Contrato de Arrendamiento N°760 de 3 de enero de 1995, por ende, la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, de acuerdo a lo pactado, está plenamente facultada para realizar la resolución administrativa de este contrato; en consecuencia, no se produce la supuesta transgresión al artículo 55 del Código Fiscal.

En lo que concierne al artículo 1321 del Código Civil, debemos precisar que, dicha norma esta encaminada a regular las relaciones contractuales que se den en el ámbito privado, y en el caso bajo estudio, en el cual se ha dado la resolución administrativa de un contrato de arrendamiento, suscrito entre el Estado y una persona jurídica de derecho privado, no le son aplicables las normas del Código Civil, sino las del Código Fiscal y demás regulaciones pertinentes. En consecuencia, la Resolución impugnada no vulnera el artículo 1321 del Código Fiscal.

Finalmente, en relación con la diferencia entre contratos civiles y contratos administrativos, Vuestra Honorable Sala, en Sentencia 18 de noviembre de 1994, expresó lo siguiente:

¿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. (Cf. 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).

Por las consideraciones expuestas, le solicitamos respetuosamente a Vuestra Sala que rechace las pretensiones de la Corporación Tulipán, S.A., representada judicialmente por el Licdo. Bruno Justavino Peralta, en consecuencia, se declare legal la Resolución N°297-98 de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón y demás actos confirmatorios.

IV. Pruebas: Aceptamos las copias que se encuentran debidamente autenticadas. Aducimos el expediente administrativo que debe reposar en las oficinas de la Zona Libre de Colón.

V. Derecho: Negamos el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs

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