

COLÓN, la arrendataria había incumplido con la construcción del edificio. Adicionalmente se solicitó la determinación del monto que adeudaba la empresa al momento en que se da por terminado el contrato.

El resultado de la pericia se acopia a fojas 159-168 del expediente, en las que se puede apreciar que tanto el perito designado por la parte actora, como el perito de la Procuraduría de la Administración coincidieron en el hecho de que la empresa BLUEFIELDS DE ZONA LIBRE, si bien había realizado labores de relleno, e instalación de vigas y columnas de acero, no había construido un edificio en el lote arrendado. Adicionalmente se certificó que la morosidad de la empresa arrendataria, al momento de la terminación del contrato, alcanzaba los cinco meses (150 días de mora).

De lo expuesto se desprende, que la arrendataria no sólo incumplió con el pago del canon convenido (cláusula tercera), sino también con la construcción del edificio en un plazo máximo de doce meses (cláusula octava), y que precisamente por tal incumplimiento, tampoco gestionó judicialmente el título constitutivo de dominio sobre el bien que debió construir. De allí, que mal puede señalarse que los literales e) y g) del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón fueron infringidos por la Administración de dicha entidad pública.

Aclaremos en este contexto, que la Sala se inhibirá de pronunciarse en relación a la titularidad de las mejoras introducidas, toda vez que este aspecto no hace parte de la resolución cuya impugnación es objeto de escrutinio en este proceso.

Finalmente, y en lo que atañe a la alegada violación de normas de contratación pública, relacionadas con la resolución administrativa de contratos, es preciso señalar que la Sala Tercera, en la comentada sentencia de 21 de septiembre de 2001, se refirió al tema esgrimiendo el siguiente criterio:

“En cuanto al procedimiento que establecen los artículos 105 y 106 de la Ley 56 de 1995, respecto a la Resolución de los Contratos, cabe indicar que la actuación administrativa de la Zona Libre de Colón, en este caso, no está reglada por lo preceptuado en dichos artículos, pues los mismos se refieren a contratos diferentes al celebrado entre la Zona Libre de Colón y CORPORACION TULIPAN, S.A., toda vez que dichos artículos se refieren a los contratos típicos que celebra la administración, tales como los Contratos de Obra, de Suministro, de Servicios, de Adquisición de Bienes, etc., cuya ejecución se garantiza mediante fianzas que consignan los contratistas, circunstancias que no le son aplicables a los Contratos de Arrendamiento que celebra la Zona Libre de Colón, amparada en su Régimen Orgánico.”

Conforme a lo expresado, la Sala debe descartar los cargos de infracción legal relacionados con los artículos 104, 105 y 106 de la ley 56 de 1995.

VII. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Una vez analizada íntegramente la controversia, esta Superioridad arriba a la conclusión de que la actuación de la Gerencia General de la Zona Libre de Colón no ha infringido las normas legales invocadas por el demandante y el tercerista coadyuvante, y así procede a declararlo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 295-98 de 22 de diciembre de 1998, expedida por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, mediante la cual se resuelve (y no rescinde y anula) el Contrato de Arrendamiento de Lote N° 757, y niega las demás pretensiones contenidas en la demanda presentada por la sociedad BLUEFIELDS DE ZONA LIBRE.

Notifíquese.

HIPÓLITO GILL SUAZO
ARTURO HOYOS -- WINSTON SPADAFORA FRANCO
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICDO. BRUNO JUSTAVINO PERALTA, EN REPRESENTACIÓN DE MANTIS ZONA LIBRE, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 294-98 DE 22 DE DICIEMBRE DE 1998, DICTADA POR EL GERENTE GENERAL DE LA ZONA LIBRE DE COLON Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Hipólito Gill Suazo
Fecha: 21 de Mayo de 2003
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción

Expediente: 228-99

VISTOS:

El licenciado Bruno Justavino, en calidad de procurador judicial de la empresa Mantis Zona Libre, S.A., ha interpuesto demanda de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 294-98, de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón. Que se declare que la referida empresa tiene el derecho a usar y disfrutar de todo el lote No. 754, según contrato de arrendamiento suscrito con la mencionada entidad el día 1 de enero de 1995 hasta el 31 de enero de 2014, y para que la Sala haga otras declaraciones.

I. El acto administrativo impugnado

A través de la decisión administrativa señalada, la gerencia de la Zona Libre de Colón dispuso rescindir y anular en todas sus partes el contrato de arrendamiento del lote No. 754, celebrado entre esa entidad pública y la compañía Mantis Zona Libre, S.A. por morosidad en el pago del canon o alquiler.

El acto originario fue mantenido según Resolución del a-quo No. 86-99, de 5 de mayo de 1999, y confirmada en segunda instancia por la Resolución No.13-99, de 9 de junio de 1999, del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva de la institución pública (Cfr. fojas 1 a 6).

II. Disposiciones legales que el actor estima violadas y conceptos de las infracciones

La parte actora afirma que el acto originario vulnera los artículos 61, 66, 104, 105 y 106 de la Ley 56 de 1995, sobre contratación pública; 5 del Código Civil; 98, numeral 5, y 159, literal b), del Código Judicial; y 40, literales d) y h), del Decreto Ley 18 de 1948, a saber:

En el orden dispuesto en la demanda, la primera de estas normas (Art. 56) prevé las causales de nulidad absoluta de los contratos públicos, éstas son: los celebrados por personas inhabilitadas para contratar según la Ley, aquellos celebrados por servidores públicos con falta de competencia absoluta para contratar, y la nulidad de la adjudicación decretada jurisdiccionalmente.

Esta norma ha sido vulnerada por indebida aplicación, ya que, no han ocurrido ninguno de los supuestos o causas expresamente establecidas, según los cuales debe declararse nulo el contrato entre Mantis Zona Libre, S.A. y la entidad demandada, por lo que dicha norma fue aplicada a un supuesto no regulado por ella.

Respecto del artículo 61 *ibidem*, que trata de la anulabilidad en los contratos administrativos, quiénes y dentro de qué términos están legitimados para solicitarla, en la demanda se expresa que fue infringido por indebida aplicación, porque esa disposición no puede ser aplicada de oficio, y en el caso de marras no se invocó ninguna infracción legal como fundamento del acto acusado y tampoco fue pedida la anulación por persona legitimada y dentro de los cinco días siguientes al perfeccionamiento del contrato, que es el plazo procesal que las normas administrativas prevén para recurrir de los actos administrativos. El argumento de indebida aplicación es reforzado, a decir del demandante, porque el artículo 59 de la Ley 56 de 1995 dispone que solamente se podrán anular los actos por las causales de nulidad taxativamente determinadas por dicha Ley.

La siguiente disposición que se invoca como fundamento de la presente acción es el artículo 5 del Código Civil, de conformidad con el cual los actos que prohíbe la Ley son nulos de ningún valor, salvo que ella misma disponga otra cosa o designe otro efecto para el caso de contravención. Su infracción se afirma que se produjo por indebida aplicación porque la gerencia de la Zona Libre dispuso la anulación del contrato de arrendamiento sin que se hubiese infringido ninguna norma legal, tal como surge de los considerandos del acto acusado de ser ilegal (foja 73).

La norma que prosigue es el artículo 98 (hoy 97) numeral 5, del Código Judicial, que atribuye a la Sala Tercera de la Corte Suprema el conocimiento de las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos. Norma que fue infringida ya que, a criterio del impugnante, la facultad de anular los contratos administrativos no corresponde a la Administración Pública, sino a la citada corporación judicial, por mandato constitucional (Art. 203, numeral 2, de la C.N). Por ello, la gerencia de la Zona Libre se arrogó una atribución que no es de su competencia, violando la norma legal en forma directa por omisión (foja 73).

Por otro lado, se afirma transgredido el artículo 159, literal b), del mismo Código, que atribuye a los Juzgados de Circuito Civil el conocimiento de los procesos civiles en que figure como parte el Estado, que comprende cualquier corporación oficial (central, descentralizada o local), por lo que es competencia de estos tribunales los asuntos relativos a juicios ejecutivos que instaure una entidad descentralizada como la Zona Libre, según la tramitación contenida en el Código. Éste es el procedimiento que debió utilizar el ente demandado, según la cláusula undécima del contrato No. 754 para exigir el cumplimiento de los cánones atrasados. Al no haber acudido al Tribunal competente ni mediar el procedimiento legal del caso, se violó la norma por falta de aplicación (foja 74).

También fueron transgredidos los literales e) y h), artículo 40, del Decreto Ley 18 de 1948, sobre operaciones, transacciones, negociaciones y actividades que puede efectuar la Zona Libre. El primero de los cuales la faculta para arrendar lotes de terrenos para que otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, construyan edificios para los mismos

fines indicados en el literal c) de dicha norma.

El literal h) autoriza a las personas naturales o jurídicas para que según convenios de inversión, desarrollen cualquier tipo de infraestructura necesarias para realizar cualquiera de las actividades especificadas en los ordinales precedentes. Además, se reconoce a favor del Estado las estructuras convenidas, que deben ser recibidas previamente por la entidad, luego de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría General de la República; y, a favor de los particulares, los créditos que resulten de sus inversiones, conforme a los reglamentos de la entidad.

El actor afirma que esta disposición fue vulnerada directamente por omisión. Afirma que ésta sólo tiene una interpretación y reconoce el derecho de los inversionistas sobre las mejoras, por lo que la Zona Libre debió respetar el contrato y reconocer el derecho a Mantis Zona Libre, S.A. sobre las mejoras construidas sobre el lote arrendado adquirido mediante cesión celebrada con Casa Blanca Orion Trading Corp. Al dejar sin efecto el contrato se desconoció el derecho que le asiste a la empresa sobre esos bienes que no han sido traspasados ni a la Zona Libre ni al Estado mediante acto alguno destinado a adquirir el dominio (foja 75).

Por último, se afirman violados los artículos 104, 105 y 106 de la Ley 56 de 1995; el primero establece las causales de resolución administrativa de los contratos públicos, y se dice vulnerado por indebida aplicación, ya que fue aplicado a un supuesto no regulado por la norma, y es que ésta faculta a la autoridad para resolver no para anular ni rescindir un negocio de esta naturaleza. Las causales fueron creadas para motivar la resolución no la anulación o rescisión de éstos.

El artículo 105, desarrolla una de las causales de resolución administrativa, esta es, por incumplimiento, y el 106, regula el procedimiento de resolución, ambas normas se aseguran violadas de modo directo por omisión, porque la resolución administrativa del contrato requiere el cumplimiento de un procedimiento previo, que incluye, entre otros, la notificación personal al contratista, las causas de resolución, concesión de un término para contestar y presentar las pruebas pertinentes. Trámite que fue omitido, por lo que la medida de anulación del contrato se efectuó inoída parte, en detrimento de la garantía del debido proceso prevista por el artículo 32 constitucional.

En alegato de conclusión que corre de fojas 176 a la 183, la parte actora recalca las razones y fundamentos legales según los cuales el acto que acusa es inválido.

III. Tercero coadyuvante

Al proceso sub-júdice compareció la empresa Casa Blanca Orion Trading Corp., representada judicialmente por la firma Rosas y Rosas, a fin que se le concediera legitimidad para intervenir como parte coadyuvante de la demanda, porque sobre el terreno arrendado Mantis Zona Libre, S.A. Casa Blanca Orion Trading Corp. construyó mejoras por valor superior a B/.200,000.00, según afirma el coadyuvante en el hecho sexto de su demanda. El petente aportó el documento que acredita la relación contractual con la empresa Mantis Zona Libre, S.A., según se observa a fojas 50 y 51 del expediente.

Por acreditado el interés directo en las resultas del proceso, el Magistrado Sustanciador aceptó la coadyuvancia, según resolución de 22 de marzo de 2001 (foja 63).

Las normas invocadas y las explicaciones de cómo han sido violadas expuestas por el tercero interesado son idénticas a las planteadas por la parte actora en el escrito de demanda corregida.

IV. Informe explicativo de conducta

De conformidad con nota fecha el 19 de abril de 2002, la Gerencia General de la Zona Libre de Colón rindió informe de conducta que le fuera requerido por la Sala con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

En este documento, la entidad demandada comunica a la Sala, medularmente, que según el contrato suscrito con la empresa Mantis Zona Libre, S.A. aquélla tenía plena facultad para rescindir el mismo, ordenar el cese de operaciones a la empresa y su retiro del área segregada por incumplimiento de obligaciones, disposiciones legales y reglamentaciones aplicables. Agrega que la referida empresa mantenía antes de la cancelación del arrendamiento una morosidad de 120 días calendarios, tal como el propio actor reconoce en el hecho tercero de la demanda (Cfr. foja 112).

La obligación del arrendatario en este aspecto consistía que debía pagar el canon desde la suscripción o firma del acuerdo en 1995; empero, a diciembre de 1998, la empresa mantenía la morosidad antes indicada. Según la cláusula tercera del referido pacto, la arrendataria debía pagar el canon dentro de los cinco primeros días del mes.

Añade que la cláusula vigésima del contrato No. 754 es el fundamento de la Resolución No. 294-98, de 22 de diciembre de 1998, que rescindió el mismo.

La Administración niega que haya incurrido en arbitrariedad, afirmación de la demandante que califica de inconsistente con los hechos ocurridos.

A juicio de la Zona Libre, es válida su actuación porque la frase rescisión contractual ha sido utilizada como sinónimo de resolución o terminación del contrato por incumplimiento y no por mediar causal de nulidad (foja 113). Además, afirma que estamos

ante una relación jurídica de derecho administrativo.

En cuanto a la presunta infracción del artículo 40, literales e y f, de la Ley orgánica de la institución, señala que claramente está previsto el procedimiento para el reconocimiento de las mejoras a favor del inversionista, una vez éste construyera las mismas; pero la empresa violó la cláusula octava del contrato de acuerdo a la cual pudo haber obtenido título de dominio de la edificación construida sobre el lote arrendado (foja 114).

V. Opinión legal de la Procuraduría de la Administración

Esta Agencia del Ministerio Público contestó la demanda corregida según Vista No. 225, de 30 de mayo de 2002, con fundamento en el artículo 5, numeral 2, de la Ley 38 de 2000, solicitando a la Sala que deniegue las pretensiones esgrimidas porque no le asiste la razón (foja 120).

La Procuraduría apoya su afirmación en defensa del acto acusado en que al analizar las prueba de autos se aprecia que la decisión o acto acusado fue expedido de conformidad a los preceptos legales y la empresa Mantis Zona Libre, S.A incumplió ciertas cláusulas del contrato de arrendamiento No. 754, específicamente, la octava y undécima. Señala que la estipulación vigésima faculta a la Administración para rescindir el negocio jurídico ante el incumplimiento de la arrendataria de cualquiera de las obligaciones contraídas (foja 130).

En cuanto a los cargos de infracción contenidos en la demanda, la Procuraduría niega que se hayan infringido los artículos 61 y 66 de la Ley 56 de 1995 sobre contratación pública, por las razones antes indicadas. Además, que el artículo 104, numeral 1, ibídem prevé el incumplimiento del contrato como causal para resolver el mismo, conducta en la que incurrió la empresa demandante, en detrimento del principio según el que el contrato es Ley entre las partes.

En igual sentido, el artículo 5 del Código Civil no ha podido ser infringido por el acto, al igual que el 98, numeral 5, y 159, literal b), del Código Judicial porque es una potestad del Gerente General de la Zona Libre ordenar la cancelación del contrato por incumplimiento del mismo.

Afirma que si bien la Administración puede solicitar el reclamo por vía judicial de los cánones atrasados (según la cláusula undécima), esto no veda el derecho de rescisión indicado (foja 140).

Tampoco se han vulnerado los literales d) y h) del artículo 40 del Decreto Ley 18 de 1948, porque la arrendataria se obligó a la construcción de un edificio en un plazo no mayor de 12 meses y al tiempo de la resolución del contrato dicha obra no estaba culminada (mejoras que fueron cedidas a la demandante por Casa Blanca Orion Trading Corp.).

Respecto a la alegada contravención de los artículos 104, 105 y 106 de la Ley 56 de 1995, cita un precedente expedido por este Tribunal el 27 de septiembre de 2002, que decidió una controversia similar planteada por la empresa Sechuan Panama, S.A. contra la Zona Libre de Colón, que destaca el motivo de incumplimiento por mora, que justifica la decisión administrativa de dar por terminado de modo unilateral el contrato de arrendamiento (foja 142).

El Ministerio Público reiteró los argumentos de defensa del acto en alegato de conclusión que recoge la Vista No. 099, de 10 de febrero de 2003 (fojas 184 a 188).

V. Consideraciones de la Sala

Para resolver en el fondo el asunto planteado, las Sala previamente hace las siguientes consideraciones:

El nudo del presente proceso estriba en determinar si la resolución o acto originario emitido por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, empresa pública, del gobierno descentralizado, es violatorio de las normas legales que invocan tanto la parte actora como el tercero coadyuvante, que casualmente coinciden, el primero en reseñar en su demanda corregida que la referida resolución viola las mismas normas que adujera el tercero coadyuvante, esto es, la empresa Casa Blanca Orion Trading Corp., quien cedió los derechos sobre las mejoras que ésta había construido sobre el lote No. 754 ubicado en el área franca, posteriormente arrendado a la hoy demandante Mantis Zona Libre, S.A., terreno que es objeto de disputa.

Vale anotar, que mediante resolución de esta Sala fechada el 24 de agosto de 1999 (fojas 24 a 26), fue denegada la petición se suspensión provisional del acto originario acusado, porque el demandante no acreditó la "gravedad e irreparabilidad" de los perjuicios que pudiera ocasionarle la terminación del contrato de arrendamiento sobre el bien indicado. Además, porque su pretensión cautelar no estaba amparada por la apariencia de buen derecho. En ese estado procesal, la Sala estimó, preliminarmente, que la finalización de la relación contractual estaba motivada en la falta de cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de la empresa Mantis Zona Libre.

En la tarea de decidir este conflicto, el Tribunal ha procedido, como es de rigor, a analizar meticulosamente las constancias procesales, específicamente los argumentos de las partes y el material probatorio aportado al proceso, examen que le inclina a considerar que los argumentos de violación a las normas contenidas en las mencionadas demandas carecen de razón y asidero jurídico.

Esta consideración se fundamenta en que en autos ha quedado demostrado y así lo ha reconocido explícitamente la parte actora y el coadyuvante, quienes admiten que la empresa Mantis Zona Libre, S.A omitió pagar durante aproximadamente 120 días desde la suscripción del respectivo contrato de alquiler con la Zona Libre de Colón, el canon pactado por el arrendamiento a la primera del lote No. 754 (de la manzana 22 A) citado.

En un informe pericial que reposa a fojas 170 del expediente, sobre este rema se plasma que al momento de “rescindirse” el contrato de arrendamiento, la morosidad que mantenía Mantis Zona Libre, S.A. con la institución era de cinco (5) meses.

Esto evidencia un incumplimiento manifiesto de la cláusula tercera del contrato firmado entre el ente oficial acusado de violar la Ley y la mencionada empresa, estipulación que claramente obliga al arrendatario a pagar el canon de B/. 489.01 (a razón de B/. 0.50 por cada metro cuadrado de la superficie arrendada), a través de “...mensualidades adelantadas, dentro de los primeros (5) días de cada mes” (Cfr. foja 7).

Esta misma estipulación fijaba la fecha de inicio del primer pago “a partir del mes de diciembre de 1995”.

Mediante la cláusula vigésima del contrato indicado, se establece una cláusula exorbitante, que es propia de los contratos de naturaleza administrativa, consistente en que el incumplimiento por parte de la arrendataria de cualquiera de las obligaciones contraídas mediante dicho convenio faculta a la Zona Libre a “rescindir el presente contrato de pleno derecho”, con la posibilidad de exigir responsabilidad civil a la arrendataria Mantis Zona Libre, S.A.

Respecto de este punto, la parte actora cuestiona la facultad “rescisoria” y de “anulación” que se reserva el ente público y niega que éste ostente dichas atribuciones según la ley, por lo que ha aplicado indebidamente el artículo 61 de la ley de contratación pública al caso bajo estudio.

Cabe recordar que en procesos similares al ahora ventilado, este Tribunal se ha pronunciado acerca de la potestad de la Administración de cancelar o dar por terminado contratos públicos o administrativos por falta de cumplimiento del contratista.

En esta línea, la Sala ha precisado que la intención contractual de la “cláusula rescisoria”, usualmente pactada, está utilizada como sinónimo de “resolución administrativa del contrato”, por incumplimiento del contratista, y no como consecuencia de una causal de nulidad relativa que aqueje al negocio jurídico, inmanente al concepto de “rescisión”.

En sentencia de 21 de septiembre de 1997, la Sala esclareció los conceptos jurídicos de rescisión y resolución del contrato, de aplicación en el ámbito administrativo, y dentro de ese contexto, expresó lo siguiente:

“Salta a la vista que la naturaleza de la solución en caso de incumplimiento de las obligaciones pactadas por parte de LA ARRENDATARIA no es la declaratoria de una nulidad relativa del contrato conocida como RESCISIÓN sino que la solución consistía en la RESOLUCIÓN del contrato por parte de la Zona Libre de Colón, pues los efectos legales contemplados en dicha cláusula son muy distantes a los propios de la figura jurídica de la RESCISIÓN.

Esta confusión no es extraña para los profesionales del derecho, pues la misma subsiste en los textos más importantes de la codificación nacional, tales como el Código Civil y el Código de Comercio. Y el Primer Tribunal Superior de Justicia en la sentencia de 25 de abril de 1995 dictada en el Juicio Ordinario entre ECONOSERV, S.A. vs PANAMA CONTROL SERVICES, INC., en relación al artículo 1321 del Código Civil, afirmó:

‘Debe hacerse la aclaración de que, aún cuando el artículo 1321 antes citado hace referencia a la rescisión del contrato, dicho término es utilizado como resolución o terminación del mismo por incumplimiento y no por una causal de nulidad’ (Revista Iuris, Año 4, Vol. 4, Tomo 1, pág. 52).

El propio demandante invoca un fallo de la Corte Suprema de Justicia proferido el día 20 de febrero de 1992, citado en la obra JURISPRUDENCIA CIVIL AL DÍA, por Jaime Jované y José Martín Rodríguez, págs. 562 y s.s., en el cual se transcribe una afirmación hecha por el Dr. DULIO ARROYO en su obra ALGUNAS CAUSALES DE TERMINACIÓN DE LOS CONTRATOS Y SUS DENOMINACIONES, la cual es del tenor siguiente: ‘...si bien el artículo 1586 del Código de Comercio habla de rescisión de pleno derecho, a propósito de la quiebra, nos parece que dicho término está utilizado allí como sinónimo de terminado, concluido, extinguido, disuelto de pleno derecho...’

El Libro Cuarto, Título II, Capítulo IV, del Código Civil, contiene reglas precisas de interpretación de los contratos.

Veamos los siguientes artículos:

‘Artículo 1132: ...Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas’.

‘Artículo 1133: Para juzgar la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato’.

De la redacción de la cláusula VIGÉSIMA del contrato así como de la Resolución impugnada no surge ningún elemento que pueda asociar la actuación de la Zona Libre de Colón ante el incumplimiento por parte de LINASUR INVESTMENT, INC. con los efectos de una RESCISIÓN y ANULACIÓN tal como lo contempla el Código Civil en su Capítulo V, Título II, del Libro Cuarto.

Para esta Sala es de innegable importancia afirmar que la correcta aplicación del Derecho es parte sustancial de la

Administración de Justicia. Esta premisa conceptual nos permite señalar que, si el artículo 1321 del Código Civil ya ha sido objeto de una aclaración por parte de una de las más altas autoridades Administradoras de Justicia, se hace imperioso, entonces, hacer jurídicamente inteligible el alcance de un vocablo el cual no se corresponde con la propia naturaleza de lo pactado entre las partes, ni la causa de terminación del Contrato, pues la mora no es causa de rescisión o nulidad, por lo que el concepto de RESCISIÓN, plasmado en la cláusula VIGÉSIMA del contrato celebrado entre la Zona Libre de Colón y LINASUR INVESTMENT, INC debe entenderse como facultad de RESOLVER dicho contrato por parte de la Zona Libre de Colón.

El término 'anula', utilizado por la Gerencia de la Zona Libre de Colón en la Resolución No. 296-98, es incompatible con los efectos que produce dicho acto administrativo, cual es la resolución del Contrato de Arrendamiento, por incumplimiento de las obligaciones en él contraídas. Por tanto, no debe entenderse que la Zona Libre de Colón ha usurpado las funciones de control de la legalidad que corresponden a este Tribunal Colegiado por disposición Constitucional y Legal, ya que el verbo 'anular', utilizado en la Resolución impugnada, no produce ningún efecto jurídico, subsumiéndose el mismo en el concepto de Resolución del Contrato" (Caso: Linasur Investment Inc. versus Zona Libre de Colón. Magda. Ponente: Mirtza de Aguilera. En igual sentido, el fallo de la misma fecha dictado en el caso: Corporación Tulipán, S.A. versus Zona Libre de Colón, y el emitido el 27 de septiembre de 1997 por el Mgd. Arturo Hoyos en el caso: Sechuan Panama, S.A versus Zona Libre de Colón, todas representadas judicialmente por el abogado Bruno Justavino).

Dilucidada la naturaleza y calidad de la decisión proferida por la empresa pública Zona Libre de Colón que dio por terminado administrativamente el contrato de arrendamiento por incumplimiento y no por estar afectado el negocio de nulidad relativa; la Sala llama la atención sobre la práctica de la dependencia oficial demandada de convenir de manera generalizada cláusulas como la vigésima del contrato de arrendamiento que nos ocupa, que emplea una terminología impropia y ajena a los supuestos de hecho que propician el ejercicio de la facultad exorbitante de la Administración, por lo que, para evitar confusiones innecesarias en el futuro, es recomendable que el despacho técnico jurídico competente de la dependencia oficial corrija esa "cláusula tipo" remplazando la frase "rescisión de pleno derecho" por el de "resolución administrativa del contrato", en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo de la arrendataria.

Se extrae asimismo del fallo citado lo inocuo que la Administración haya empleado las palabras "rescindir" y "anular" en el acto originario, toda vez que ello se entiende por no puesto, según viene explicado, además de no alterar la competencia que constitucional y legalmente posee esta Sala de la Corte Suprema, en materia contencioso administrativa y particularmente para conocer de los asuntos previstos en el numeral 5 del artículo 97 del Código Judicial.

Por las razones expuestas, los cargos de infracción por indebida aplicación contra los artículos 61 y 66 de la Ley 56 de 1995, y por omisión del artículo 97, numeral 5, del Código Judicial, se descartan.

Acerca de la alegada violación del artículo 5 del Código Civil, las razones o explicaciones esgrimidas sirven para señalar que en el presente asunto la Zona Libre de Colón no ha incurrido o cometido un acto prohibido por la Ley, en cuyo caso contrario la sanción o efecto de invalidez fuese aplicable, a menos que la misma ley señalase otra cosa o dispusiera otro efecto para el caso de contravención, porque el marco competencial de atribuciones ha sido ejercido dentro de la esfera administrativa, en atención a la cláusula exorbitante contenida en el aparte vigésimo del contrato de arrendamiento, y ante la notoria y reiterada mora o incumplimiento de la arrendataria, de allí que el cargo de violación directa por omisión no proceda.

En cuanto a la presunta vulneración de la norma contenida en el artículo 159 literal b) del Código Judicial, la Sala es del criterio que no se ha configurado toda vez que si bien la cláusula undécima contractual prevé que el retraso en el pago puntual de dos mensualidades de alquiler otorga derecho a la Zona Libre para demandar ejecutivamente al deudor, entendiéndose por la vía civil, para cobrar esa acreencia, ello no desconoce ni crea un motivo de interdicción contra la Administración que le impida ejercer las prerrogativas de imperio propio de las estipulaciones exorbitantes que suele pactarse en los contratos públicos como el que sirve de sustrato jurídico a la relación entre el Estado y Mantis Zona Libre S.A.

Al respecto, el artículo 55 de Código Fiscal, vigente al tiempo de pactarse el tantas veces mencionado contrato de arrendamiento, era muy claro al contemplar como obligatorias, al punto de no ser negociables, cierto tipo de estipulaciones en los contratos administrativos, debido al contenido de interés público o bien común que les anima. Veamos:

"Artículo 55. Las autoridades públicas podrán incluir en los contratos que celebren, los pactos, cláusulas 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 ésta será nula de pleno derecho".

Hoy en día similares condiciones en la contratación pública están previstas por la Ley 56, de 27 de diciembre de 1995 (G.O. No. 22,939, de 28 de diciembre).

La doctrina acepta que existen diferencias entre los contratos administrativos y los de derecho privado, según el régimen jurídico que los rige; aunque no con poca dificultad sea posible establecer el límite en que deja de aplicarse el derecho público o el privado.

Por esto es importante determinar la finalidad de la contratación y si ésta está destinada, como es de ordinario en el ámbito público, a la satisfacción de las necesidades públicas, lo cual no necesariamente se opone al interés y derechos legítimos de los particulares, como en el presente asunto, en que se le brindó la oportunidad a la empresa demandante para que usara y gozara un bien del Estado bajo ciertos límites, condiciones y obligaciones; sin embargo, incurrió en incumplimiento del contrato respectivo, que derivó en las consecuencias correspondientes plasmadas en el acto originario y respaldado por los confirmatorios en la vía gubernativa.

En resumen, sobre este cargo, al ser el contrato ley entre las partes, principio que no es ajeno ni excluye su aplicación al Estado y sus dependencias, el propio contrato de arrendamiento, así ha sido expresado en los casos similares citados, "no obliga a la Zona Libre de Colón a accionar en una u otra dirección, sino que coloca a la Zona Libre de Colón en la posición de ejercitar aquel derecho que más convenga a sus intereses".

Como parte de la Administración que es la institución demandada, ese interés se relaciona con la elección de la mejor opción en función de la utilidad pública; fines para los que fue creado el ente oficial respectivo y en observancia de las disposiciones legales y contractuales. Alternativa, a criterio de la autoridad, fue la resolución administrativa de la relación contractual y no accionar ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria para obtener el pago del alquiler atrasado.

No observa, pues, la Sala que en ese ejercicio haya mediado la arbitrariedad o el abuso de poder como sugiere la parte actora y menos violación del debido trámite con pretermisión de las garantías del derecho a la defensa; por ende, se desestima el cargo de infracción contra el artículo 159, literal b, del Código Judicial.

En cuanto a la acusada transgresión de los literales e) y h), artículo 40, del la Decreto Ley 18 de 1948, modificado por la Ley 24 de 1997, la Sala estima que la demandante parte de una premisa equivocada, consistente en que la Administración le ha impedido adquirir los derechos sobre "mejoras" construidas sobre el lote N. 754, de la manzana 22 A, porque tales edificaciones, tal como lo reseña la Procuraduría de la Administración y consta en la prueba pericial aportada a los autos, no fueron terminadas por la interesada, de allí que es inconcebible siquiera decir que son utilizables para los fines comerciales a los que debían ser destinadas.

Concatenadamente, no existe tal desconocimiento de derechos en su perjuicio, ya que el literal h) mencionado garantiza que la Zona Libre reconozca a los particulares los créditos que resulten de sus inversiones, de conformidad con los reglamentos que al efecto haya dictado la entidad oficial; no obstante, la Sala está impedida para manifestarse sobre un extremo (mejoras construidas) no ventilado ni decidido por la Administración, en la esfera correspondiente.

Por último, acerca de la vulneración de los artículos 104, 105 y 106 de la Ley 56 de 1995, sobre contratación público, tales cargos tienen el mismo hilo conductor, tal como lo afirma la parte actora.

El Tribunal de lo Contencioso estima que estas disposiciones, la primera de ellas supuestamente violada por omisión, y las dos restantes por indebida aplicación, no han sido contravenidas por el acto acusado.

En primer lugar, porque el numeral 1 del artículo 104 faculta a la autoridad pública contratante para que pueda resolver administrativamente, por incumplimiento de las cláusulas pactadas, el respectivo contrato público, supuesto de hecho en que incurrió la empresa interesada y que habilitó a la Zona Libre para hacer uso de ese derecho; mientras que las otras dos restantes normas no han podido haber sido aplicadas indebidamente, ya que como el Tribunal ha expresado en otros fallos, la actuación administrativa de la Zona Libre no está reglada por lo preceptuado en dichos artículos, pues dichas normas se refieren a contratos diferentes al celebrado entre la Zona Libre de Colón y Mantis Zona Libre, S.A., porque dichos artículos se refieren a los contratos típicos que celebra la Administración, tales como: los de obra, suministro, servicios, adquisición de bienes, entre otros, cuya ejecución se garantiza mediante fianzas que consignan los contratistas, circunstancias que no le son aplicables a los contratos de arrendamiento que celebra la Zona Libre de Colón, gestión que realiza amparada en su régimen orgánico (Cfr. sentencias de 21 de septiembre de 1997, ut supra); por tanto, se descartan los mencionados cargos de infracción.

VI. Decisión del Tribunal

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. 294-98, de 22 de diciembre de 1998, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, ni sus actos confirmatorios, y NIEGA las demás declaraciones pedidas, dentro de la demanda de plena jurisdicción interpuesta por la empresa Mantis Zona Libre, S.A. mediante apoderado judicial.

Notifíquese,

HIPÓLITO GILL SUAZO
ARTURO HOYOS -- WINSTON SPADAFORA FRANCO
JANINA SMALL (Secretaría)