

4- Resolución IAR-008-97 de 10 de abril de 1997, la cual aprueba la Declaración de Impacto Ambiental a dicha empresa, para el desarrollo del proyecto urbanístico Arraiján.

4- Escrito de Reconsideración y Apelación presentado por CASAS DE PANAMA, S. A., debidamente autenticados.
Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA LCDA. SHARON SINCLAIRE DE DUMANOIR, EN REPRESENTACIÓN DE MOAL INTERNACIONAL, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 22-95, PROFERIDA POR LA GERENCIA GENERAL DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La Lcda. Sharon Sinclair de Dumanoir, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 22-95, proferida por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

En el acto acusado se resuelve rescindir el Contrato de arrendamiento del Lote de 134.70 metros cuadrados en el Sector de Avenida de los Mártires y Calle 9, Corregimiento del Barrio Sur, basados en que en la cláusula novena del contrato en referencia, se concede a la empresa el plazo de doce meses desde la fecha del contrato para concluir la edificación en el área arrendada, y a la fecha de la resolución, la empresa MOAL INTERNACIONAL, S. A., no ha cumplido con el término pactado, lo que constituye una causa de rescisión.

I. La pretensión y su fundamento.

En la demanda se solicita que se declare nula, la Resolución N° 22-95, proferida por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, mediante la cual rescinde el Contrato de Arrendamiento N° 723 de fecha 25 de octubre de 1993, por un lote de 134.70M2, en el Sector de Avenida de los Mártires y Calle 9, Corregimiento Barrio Sur, celebrado entre la Zona Libre de Colón y la Empresa MOAL INTERNACIONAL, S. A., así como la Resolución N° 24-96 de 15 de marzo de 1996, expedidas por la Gerente General en donde se mantiene en todas sus partes la Resolución N° 22-95 de 1996, y la Resolución N° 08-96 de fecha 24 de julio de 1996, expedida por el Comité Ejecutivo de la Zona Libre de Colón, que mantiene en todas sus partes la Resolución de Gerencia N° 22-95, con la aclaración introducida en la Resolución de Gerencia N° 24-96 en cuanto a la numeración correcta del Contrato de Arrendamiento de Lote el cual es 723. También señala que como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada, debe mantenerse en todas sus partes el Contrato N° 723 de fecha 25 de octubre de 1993, manteniendo el arrendamiento sobre el lote de 134.70M2, ubicado en el Sector de Avenida de los Mártires (Avenida del Frente) y Calle 9, Corregimiento Barrio Sur, Provincia de Colón para la construcción de un edificio conforme a los planos aprobado por la Zona Libre de Colón. Por otro lado indica, que en caso de que no se declare la nulidad del acto impugnado se ordene a la Zona Libre de Colón la restitución de los pagos hechos en concepto de arrendamiento por el período comprendido desde la suspensión del contrato en el mes de abril de 1995 y el último pago recibido por la Zona Libre de Colón, en el mes de septiembre de 1995, cuando el contrato ya estaba suspendido, hecho que constituye un enriquecimiento sin causa, lo que asciende a la suma de B/.1,333.50, así como la devolución del Depósito de Garantía que asciende a la suma de B/.666.76. Finalmente, solicita que en todo caso se condene a la Zona Libre de Colón, al pago de los daños y perjuicios ocasionados a la Empresa MOAL INTERNACIONAL S. A., toda vez que la finalidad

principal del contrato, la cual es la construcción de un edificio, no llegó a realizarse, por causas imputables a la Zona Libre de Colón; los daños y perjuicios causados incluyen los gastos incurridos en la celebración del Contrato, la confección de los planos, el pago del canon de arrendamiento en el lote objeto del Contrato N° 723, y el que ha tenido que pagar, en el local que actualmente ocupa la Galería Oro Fino, propiedad de la Empresa Moal Internacional, por no habersele permitido construir su propio local, dentro del término establecido en el Contrato y por la demora de Zona Libre en resolver el presente proceso. El gran total de la indemnización que se deberá pagar es de B/.40,955.86.

En cuanto a los hechos u omisiones fundamentales de la acción, la apoderada judicial de la parte actora expresa que la Zona Libre de Colón, aprobó la Celebración del Contrato de Arrendamiento del lote en el Sector de Avenida de los Mártires y Calle 9, Corregimiento de Barrio Sur, con la empresa MOAL INTERNACIONAL S. A., tal como consta en el Contrato de Arrendamiento N° 723 de 25 de octubre de 1993, y desde su firma, se cumplieron con todas y cada una de sus obligaciones, incluyendo el pago del canon de arrendamiento hasta el mes de septiembre de 1995. En la cláusula novena del contrato en referencia, se establece que la empresa MOAL INTERNACIONAL S. A., previa aprobación de los planos por la Zona Libre de Colón y de acuerdo con las normas de construcción establecidas se obliga a construir un edificio en el lote arrendado y acto seguido establece que la empresa se obliga en un periodo no mayor de 12 meses a terminar de edificar en el áreas que se le arrienda; de ello se colige, en su opinión, que el plazo para la construcción del edificio en dicho lote empieza a correr a partir de la aprobación de los planos por la Zona Libre de Colón. En ese sentido expresa que el representante legal de MOAL INTERNACIONAL, S. A., fue notificado de la Resolución N° 22-95 en donde se rescinde el Contrato de lote N° 723, el 7 de abril de 1995, y a su modo de ver el plazo para iniciar la construcción del edificio en ese momento vencía el 19 de septiembre de 1995.

En cuanto a las disposiciones alegadas como infringidas, la Sala observa que figura el artículo XXII del Decreto Ley N° 18 de 17 de junio de 1948 en concordancia con el artículo 24 del Decreto N° 665 de 2 de octubre de 1951 (Reglamento Interno de la Zona Libre de Colón) y la Cláusula Novena del Contrato de Arrendamiento de Lote N° 723 de 25 de octubre de 1993, en concordancia con el artículo 36 del Decreto N° 665 de 2 de octubre de 1951 y los artículos 9, 1132, 1133, 1135, 1136 y 1139 del Código Civil. Las disposiciones alegadas como infringidas expresan lo que sigue:

"ARTICULO XXII: El Gerente de la Zona Libre de Colón tendrá las siguientes atribuciones:

- a. Atender la gestión diaria de los negocios y actividades de la institución, de acuerdo con la Ley, los reglamentos y las instrucciones de los órganos superiores de la institución.
- b. Proponer y acordar con el Comité Ejecutivo de los nombramientos y remociones de los Directivos y Jefes de Departamentos de la Institución.
- d. Presentar anualmente a la Junta Directiva conjuntamente con el Comité Ejecutivo, el proyecto de presupuesto y los proyectos de planes y programas de la Institución.
- e. Presentar a la consideración de la Junta Directiva el informe o memoria anual sobre la marcha de la Institución, el cual, una vez aprobado, será enviado al Presidente de la República, y a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.
- f. Autorizar Gastos o Contratos hasta por la suma de cincuenta mil balboas, conforme a las disposiciones del Código Fiscal.
- g. Ejecutar las directrices y resoluciones conforme a los órganos superiores de la Institución.

PARAGRADO: El Gerente deberá informar al Comité Ejecutivo de todas las operaciones, negociaciones o transacciones que celebre por sí solo de acuerdo con el acápite (f) de este artículo y previo cumplimiento de las disposiciones del Código Fiscal.

CLAUSULA NOVENA: "LA ARRENDATARIA previa aprobación de los planos por la ZONA LIBRE y de acuerdo con las normas de construcción establecidas se obliga a construir un edificio en el lote que se arrienda. LA ARRENDATARIA se obliga en un período no mayor de doce meses a terminar de edificar en el área que se le arrienda".

Como argumento para sustentar las violaciones alegadas, la parte demandante sostiene que la Gerente de la Zona Libre de Colón actuó sin competencia y con desviación de las atribuciones propias que le concede la Ley, puesto que requirió de la autorización del Comité Ejecutivo para la Celebración del Contrato de Lote N° 723, razón por la que requería del mismo modo, la autorización previa de dicho comité para rescindir el contrato.

Por otro lado, en cuanto al plazo para concluir la edificación, expresa que no comparte el criterio expresado por la Zona Libre de Colón en la Resolución N° 22-95, de que el mismo corría desde la formalización del contrato, dado que la cláusula novena, establece claramente que para iniciar la construcción se requiere de la aprobación de los planos y se le concede un período no mayor de doce (12) meses para terminar de edificar en el área que se le arrienda; en su opinión, para poder iniciar la construcción es necesario iniciar la misma, hecho que es imposible sin la aprobación previa de los planos, tal como lo establece el propio contrato.

II. La Vista Fiscal de la Procuradora de la Administración.

Mediante resolución de 4 de octubre de 1996, se admitió la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada, y se hizo traslado de la misma al Gerente General de la Zona Libre de Colón y a la Procuradora de la Administración, tal como lo contempla el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

Mediante la Vista Fiscal N° 102 de 18 de enero de 1997, visible de fojas 75 a 88 del expediente, la Procuradora de la Administración rindió el informe explicativo de conducta en donde se opone a los criterios expuestos por el recurrente, razón por la que solicita a la Sala desestime sus pretensiones. En su escrito, la Procuradora de la Administración afirma que el arrendatario estaba en la obligación, dentro de los doce meses, de presentar sus planos para la aprobación de la Dirección Técnica de la Zona Libre y, dentro de ese término, debía iniciar la construcción pactada, lo que trae como consecuencia, la resolución administrativa del contrato según lo contemplado en el numeral 6, del artículo 68 del Código Fiscal. A ello añade que el Contrato de Arrendamiento del Lote 723 de la Zona Libre de Colón, es un contrato administrativo el cual presenta características muy particulares que lo diferencian de los contratos civiles, razón por la que la violación a los artículos del Código Civil no se ha producido.

III. Decisión de la Sala:

Evacuados los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia con las siguientes consideraciones.

En el caso bajo estudio, la Sala observa que, en efecto, de la Cláusula Novena del Contrato de Arrendamiento de Lote N° 723, se infiere que a la arrendataria se le compele, a que en un período no mayor de 12 meses, termine de edificar en el área que se le arrienda; no obstante, se aclara que se requerirá de la aprobación de los planos por parte de la Zona Libre y ajustándose a las normas de construcción establecidas.

En sus argumentos, la parte actora básicamente expresa que no es valedero el argumento de la Administración utilizado como fundamento para la resolución del contrato, puesto que, el Gerente de la Zona Libre de extralimitó en sus atribuciones aunado que en ningún momento hubo incumplimiento del término

pactado. Por su parte, la Procuradora de la Administración, afirma que sí hubo incumplimiento del contrato de arrendamiento por parte de la arrendataria, pues, estaba en la obligación dentro de los doce meses, de presentar sus planos para la aprobación de la Dirección Técnica de la Zona Libre, y dentro de ese término, iniciar la construcción pactada; igualmente aclara que el Contrato de Arrendamiento del Lote 723 de la Zona Libre de Colón, es un contrato administrativo el cual presenta características muy particulares que los diferencian de los contratos civiles.

En primer lugar, debe tenerse presente que el mismo contrato faculta al Gerente de la Zona Libre para la resolución del Contrato, pues, para estos efectos claramente expresa que es la "Zona Libre" a quien le corresponde, y dicho organismo está representado por su Gerente General. Es cierto que para la suscripción de contratos, como el que nos ocupa, se requiere de la autorización del Comité Ejecutivo, como lo preceptúa el artículo XX del Decreto Ley N° 18 de 17 de junio de 1948 invocado como infringido, mas lo allí enunciado no indica que una vez se conceda la autorización, igualmente se requiera para la resolución de lo acordado. A lo anterior se añade, que el acto que expida el Gerente General, es apelable precisamente ante el Comité Ejecutivo de la Zona Libre, y, en este caso se cumplió con ese procedimiento, y el Comité Ejecutivo confirmó lo resuelto por el Gerente General, en Resolución N° 08-96 de 24 de julio de 1996.

Una vez esclarecida la facultad del Gerente General para la resolución del contrato y ante la situación planteada, la Sala comparte lo expuesto por la Procuradora de la Administración en cuanto a que estamos ante un contrato administrativo el cual presenta definitivamente características particulares que lo diferencian de los contratos civiles. Una de ellas es la existencia de cláusulas exorbitantes, que si bien es cierto no son estipulaciones contractuales, no es menos cierto que están inmersas tácitamente en este tipo de contratación, situación que obedece a la finalidad de realización de una obra o servicio público a que responden los contratos administrativos. Existe, pues, una situación de desigualdad jurídica a favor de la administración, como gestora del interés público, que conlleva la posibilidad de la adopción de medidas unilaterales relacionadas, entre otras, con la interpretación y resolución de los contratos como sucede en este caso. No obstante, debe quedar claro que ello no es absoluto, dado que el ejercicio de esas facultades exorbitantes se dan en la medida que se ajusten a las normas jurídicas por las que se rigen.

Así las cosas, la Sala es del criterio que la actuación del Gerente de la Zona Libre de Colón se ajusta a derecho, pues, si se observa el contenido del artículo 36 del Decreto N° 665 de 1951, Reglamento Interno de la Zona Libre de Colón, se infiere que es diáfano al contemplar la caducidad del contrato de arrendamiento, en el evento de que el arrendatario no inicie dentro del primer año del contrato la construcción de un edificio que cumpla con lo requisitos de seguridad del reglamento de la Zona Libre. La demandante, ante la ambigüedad de la cláusula novena del contrato, en cuanto al término para el inicio de la edificación, debió prever lo enunciado en la disposición reglamentaria comentada y tomar en cuenta los trámites burocráticos, y no esperar hasta casi cumplirse un año de la suscripción del contrato, para entonces presentar los planos a la Zona Libre de Colón y posteriormente ser sometidos a la consideración de otros entes cuya autorización, según las normas de construcción, igualmente se requieren; así lo indica la propia cláusula novena del contrato de arrendamiento (consta en el expediente copia autenticada de los planos donde se aprecia que fueron presentados a la Zona Libre en agosto de 1994 y el contrato fue suscrito en octubre de 1993).

Por lo antes anotado, la Sala concluye que el Gerente de la Zona Libre de Colón con su actuación no se desvió de las atribuciones que le concede la ley, razón por la que no se han vulnerado las normas invocadas como infringidas.

En consecuencia, 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 N° 22-95, proferida por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, como tampoco lo son sus actos confirmatorios.

Notifíquese y Cumplase.

(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

==**==**==**==**==**==**==**==**==**==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ELIO CAMARENA, EN REPRESENTACIÓN DE DUTY FREE VACAMONTE, S. A., PARA QUE SE DECLAREN NULAS POR ILEGALES, LA RESOLUCIÓN NO. 188-94 DE 1 DE SEPTIEMBRE DE 1994, DICTADA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Elio Camarena, en representación de DUTY FREE VACAMONTE, S. A., ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declaren nulas, por ilegales, la Resolución No. 188-94 de 1 de septiembre de 1994, dictada por el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional, el Edicto No. 026-94 de la misma fecha, la negativa tácita por silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones.

Se percata el Magistrado Sustanciador que el demandante ha acompañado a su libelo una solicitud de petición de documentos para que sea atendida, previo al trámite de admisión de la demanda.

Sin embargo, por motivos de economía procesal, quien sustancia procede a determinar si la demanda incoada cumple con los presupuestos legales que permitan su admisión.

Advierte el Suscrito que la presente acción de plena jurisdicción no puede ser admitida por extemporánea, en razón de que ha sido presentada cuando ya había precluido en exceso el término legal de dos meses para su interposición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

Consta en el expediente a foja 1 y 2, copia de la Resolución D. G. No. 188-94 de 16 de septiembre de 1994, mediante la cual el Director de la Autoridad Portuaria Nacional rescinde el contrato de arrendamiento suscrito con la empresa DUTY FREE VACAMONTE, S. A. La resolución fue notificada desde un principio por edicto, el cual pareciera haber estado fijado desde el 16 de septiembre al 3 de octubre de 1994, es decir, por 17 días, de acuerdo al examen de las fojas 3 y 4 del expediente.

La parte actora señala en el libelo de la demanda, que debió ser notificada personalmente, tal como lo establece el artículo 16 de la Ley 135 de 1943. No obstante, se dió por notificada de la resolución impugnada mediante memorial fechado 23 de septiembre de 1998. En esta misma fecha presentó escrito de reconsideración con apelación en subsidio, el cual no ha sido resuelto por la Autoridad Marítima de Panamá (anteriormente Autoridad Portuaria Nacional), produciéndose silencio administrativo.

De las circunstancias presentadas se desprende que el demandante considera que al darse por notificado el 23 de septiembre de 1998 y no en el año de 1994, fecha en que transcurrieron los hechos, esta en término para presentar demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, ya que se ha incurrido en el silencio administrativo.

Aprecia el Magistrado Sustanciador, que desde que se emitió y notificó por edicto la resolución que rescindía el contrato de arrendamiento han transcurrido más de cuatro años, en los cuales el local arrendado no fue utilizado por la parte actora. Tal situación resulta conocida de sobra por el afectado por lo que no es posible que alegue que supo de la terminación del contrato de arrendamiento