

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA COCHEZ-PAGES-MARTÍNEZ EN REPRESENTACIÓN DE SUMINISTRO LOS ANDES, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, A CUMPLIR CON EL CONTRATO N° A3-008-2000 CELEBRADO CON SUMINISTRO LOS ANDES, S.A., 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: 221-01

VISTOS:

La firma Cochéz-Pages-Martínez actuando en nombre y representación de SUMINISTROS LOS ANDES, S.A. ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo de la Autoridad Marítima de Panamá, para cumplir con el Contrato No. A3-008-2000 y para que se hagan otras declaraciones.

I. ARGUMENTOS Y PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La empresa SUMINISTROS LOS ANDES, S.A. fundamentó su reclamación básicamente en que la Autoridad Marítima de Panamá, de manera tácita se negó a cumplir el Contrato No. A3-008-2000 firmado en el año 2000, para el suministro de ocho grúas fijas, con bomba hidráulica con capacidad de 7,700 libras para instalarlas en el Puerto de Vacamonte.

Arguye quien demanda:

1-Que el 2 de marzo de 2000, la Autoridad Marítima de Panamá solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas, la excepción del acto público para contratar directamente con su persona la compra de la maquinaria pesada antes descrita.

2- Que a consecuencia de ello, el 21 de marzo del mismo año, el Consejo Económico Nacional (CENA) autorizó a dicha Entidad Pública a que procediera con la contratación directa con la empresa SUMINISTROS LOS ANDES, S.A.

3- Que a través de la Resolución ADM. No.116-2000 de 11 de abril de 2000, la Autoridad Marítima de Panamá decidió contratar directamente con SUMINISTROS LOS ANDES, S.A., obligándose a suscribir contrato con dicha empresa por la suma de doscientos sesenta y ocho mil setecientos veinte balboas con veinte centésimos (B/.268,720.20), la cual sería cargada a la partida presupuestaria No.2.03.1.1.001.08.504 del Presupuesto de Inversiones de la Institución Gubernamental.

4- Que posteriormente, la Autoridad Marítima de Panamá convocó a una Licitación Pública para el Suministro, Instalación y Transporte en el Puerto de Vacamonte de ocho (8) grúas fijas, con lo cual se está desconociendo y afectando el Contrato No. A3-008-2000 celebrado con SUMINISTROS LOS ANDES, S.A.;

5- Que la Autoridad Marítima no ha expedido resolución alguna mediante la cual rechace la celebración del Contrato No. A3-008-2000, lo que a juicio del demandante, da lugar a que la Sala Tercera declare lo siguiente:

- a) declare nula por ilegal, la negativa tácita de cumplir el Contrato No. A3-008-200; y
- b) ordene a la Autoridad Marítima que cumpla dicho compromiso contractual, o de lo contrario se condene a la Institución a pagar, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, la suma de B/.268,720.20 (ver fs.17-18).

II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS

Las disposiciones que según aduce la parte actora, han sido inobservadas por la Autoridad Marítima de Panamá, son las siguientes: artículos 11, 16, 48, 72 y 90 de la Ley 56 de 1995, y los artículos 976, 986, 1107 y 1109 del Código Civil.

La Sala estima conveniente hacer un resumen del contenido de cada una de las normas invocadas, para facilitar el análisis jurídico que llevará a cabo, como se hace a continuación:

Ley No. 56 de 1995 (Contratación Pública)

-Artículo 11, numeral 1: Prevé los derechos y obligaciones del contrato, específicamente el de recibir oportunamente el pago de lo pactado.

-Artículo 16, numerales 5 y 6: Consigna las reglas para el cumplimiento del Principio de Transparencia, los cuales indican que, los actos administrativos se motivarán en forma detallada y precisa, al igual que los informes de evaluación; el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia; y que las autoridades no actuarán con desviación o abuso

de poder, sino que deben ejercer su competencia exclusivamente para los fines pertinentes en la ley, y les está prohibido eludir el procedimiento de selección del contratista y los demás requisitos.

-Artículo 48: Establece la facultad de la entidad licitante de rechazar una o todas las propuestas, o de aceptar lo que más convenga a sus intereses.

-Artículo 72: Expone la posibilidad de la entidad contratante, en acto administrativo debidamente motivado, de disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por los perjuicios causados. Esta terminación excepcional del contrato, requerirá concepto favorable del Consejo de gabinete.

-Artículo 90: Estipula lo referente a la ejecución del contrato, en relación a la entrega de los bienes objeto del contrato de suministro.

Código Civil

-Artículo 976: Preceptúa que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley.

-Artículo 986: Ordena que quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados quienes en cumplimiento de sus obligaciones, incurriesen en dolo, negligencia o morosidad.

-Artículo 1107: Dispone que la validez del contrato no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

-Artículo 1109: Indica que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley, exceptuándose los estatuidos en el artículo 1131.

Luego de admitida la demanda, el Magistrado Sustanciador, actuando en representación de la Sala Tercera, solicitó a la Autoridad Marítima de Panamá que rindiera informe de conducta, en relación a la pretensión incoada por SUMINISTROS LOS ANDES, S.A.

III. INFORME DE CONDUCTA

Por medio del escrito visible a fojas 48-50 del expediente, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá rindió informe de actuación en este caso, indicando al Tribunal básicamente lo siguiente:

...“Esta Institución celebró Proyecto de Contrato No. A3-008-2000, para realizar el suministro de ocho (8) grúas fijas de 7,700 libras con bomba Hidráulica, que debían ser instaladas en Vacamonte. Sin embargo, a pesar de que el citado contrato fue firmado por las partes y comprometida de la Partida Presupuestaria, el mismo no fue refrendado, siendo esto último requisito indispensable para que la contratación quedara perfeccionada.

Posteriormente, en atención a consideraciones de carácter técnico y para no afectar los intereses del Estado, esta Institución mediante Nota No. AMP-SA-LEG-090-2000, informó al Consejo Económico Nacional, su decisión de no realizar la contratación directa autorizada por dicho Consejo, a lo que aquellos señalaron que no tenían inconveniente al desistimiento de la autorización que recibió LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMA mediante Nota CENA/057 de 21 de marzo de 2000, señalando además la procedencia de la convocatoria o acto público que para la mencionada adquisición realizaba esta Institución.

En atención a que la contratación directa es la vía excepcional para la celebración de un contrato, y que se había autorizado el desistimiento de ésta por consideraciones técnicas, y la misma no se había perfeccionado ya que no había sido refrendada por la Contraloría General de la República, se dejó sin efecto la designación de la partida presupuestaria correspondiente, ya que la obtención de las mencionadas grúas se haría por Acto de Licitación Pública, asignándole a éste dicha partida.

En lo referente a la convocatoria de la Licitación No.001-2000, que según el demandante no se ha realizado con apego a la Ley y siguiendo el principio de transparencia, ya que según éste, se está comprando por segunda ocasión el mismo objeto (grúas), lo cual no se ajusta a la verdad, ya que como se ha expresado anteriormente, la Autoridad Marítima de Panamá desistió de continuar con esta incipiente contratación y consideró conveniente realizar el acto público, a fin de escuchar otras propuestas con el propósito de salvaguardar los mejores intereses del Estado”..

De esta forma, la autoridad demandada solicita a la Sala Tercera que se desestime la pretensión del impugnante.

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA

Cumpliendo con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 135 de 1943, reformado por el artículo 37 de la Ley 33 de 1946, y en concordancia con el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 2000, la colaboradora de la instancia, a través de la Vista No. 532 de 24 de octubre de 2001, se opuso a la pretensión de la empresa demandante.

La funcionaria del Ministerio Público sustenta el criterio de que la entidad pública no ha incurrido en las violaciones legales endilgadas, con base en el siguiente razonamiento:

- 1.-Que en el expediente administrativo no consta la confección de la Orden de Proceder, por lo que la fianza aportada por SUMINISTROS LOS ANDES, S.A., para garantizar el cumplimiento la contratación directa, nunca estuvo vigente;
- 2.- Que a pesar de que el Contrato fue firmado por las partes y comprometida la partida presupuestaria, el mismo no fue refrendado por la Contraloría General de la República, siendo esto último indispensable para el perfeccionamiento del contrato; y
- 3.- Que por razones de carácter técnico y para que no se afectasen los intereses del Estado, la Autoridad Marítima de Panamá informó al Consejo Técnico Nacional su determinación de no realizar la contratación directa autorizada por dicho Consejo, decisión ésta que no encontró inconveniente alguno por parte del Organismo Financiero, lo que hizo procedente la convocatoria para la celebración del acto público.

V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Una vez surtidos los trámites legales pertinentes, esta Superioridad se apresta a decidir la litis, de la siguiente manera:

Como se adelantó en párrafos anteriores, la pretensión de la empresa SUMINISTROS LOS ANDES, S.A. está dirigida a que la Sala Tercera declare la ilegalidad de la negativa tácita por silencio administrativo de la Autoridad Marítima de Panamá, para cumplir con el Contrato No. A3-008-2000, y que por ende se ejecute, o de lo contrario, se inste a la institución gubernamental al pago de una indemnización por la suma de doscientos sesenta y ocho mil setecientos veinte balboas con veinte centésimos (B/68,720.20) en concepto de daños y perjuicios.

Esta Superioridad deberá determinar en consecuencia, si como aduce la parte actora existía un contrato administrativo cuyo cumplimiento se hacía exigible frente al Estado, y si existe la obligación por parte de éste, de indemnizarle por daños y perjuicios.

El Tribunal inicia su análisis subrayando, que las normas de contratación pública establecen las reglas que procuran el preavalcimiento del interés público sobre el interés privado. Es así, que “el Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiéndose que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.” (MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Teórico y Práctico. Tercera Edición. Grupo Editorial LEYER. Bogotá Colombia 2001. Pág.71)

De allí, que las contrataciones públicas tengan una naturaleza especial, pues la competencia de la Administración y sus agentes para suscribir contratos y perfeccionar dichos actos jurídicos, no se regula directamente por la ley civil -aunque no queda del todo sustraída de ese régimen-, sino por las normas administrativas que prescriben los requisitos y solemnidades especiales exigibles a dichos contratos.

Este marco de referencia nos conduce a examinar la pretensión del recurrente, a la luz de regulación legal aplicable a la contratación de la empresa Suministro Los Andes con el Estado, para el suministro de los bienes contratados (ocho grúas hidráulicas).

1.- Antecedentes: La suscripción del Contrato No. 03-008-2000

La contratación directa efectuada por la Autoridad Marítima de Panamá con SUMINISTROS LOS ANDES, S.A., para la adquisición de 8 Grúas National Modelo N50, Basic N50 model 27/33 Hydraulic reach To 27 FT, Manual to 33FT, nació a raíz de la petición de excepción al acto público de Licitación que hiciera la Autoridad Marítima al Consejo Económico Nacional (CENA), de acuerdo al artículo 1, numeral 2 del Decreto Ley No. 7 de 2 de julio de 1997 (G.O. 23, 327 de 9 de julio de 1997) (fs. 68).

Posteriormente, la Autoridad Marítima de Panamá dictó la Resolución ADM.N.116-2000 de 11 de abril de 2000, en la que decidió contratar directamente con dicha empresa y ordenó suscribir el contrato respectivo (fs.77)).

No obstante, y aunque el Contrato de Suministro No.03-008-2000 fue efectivamente suscrito por el Administrador General de la Autoridad Marítima y el Representante Legal de SUMINISTRO LOS ANDES S.A., (f. 73-77), la Cláusula Undécima del Contrato establecía que el contrato comenzaba a regir a partir del refrendo del mismo por parte de la Contraloría General de la República.

Lo siguiente que observa la Corte, es que el contrato en cuestión no fue refrendado por la Contraloría General, y aunque no se han detallado las razones por las cuales el contrato no recibió refrendo, estos hechos sirvieron de base para que en tiempo ulterior la Autoridad Marítima de Panamá desistiera de la contratación directa aduciendo “razones de carácter técnico y para no afectar los intereses del Estado”, informando al Consejo Económico Nacional (CENA) su decisión de no realizar la contratación directa con Suministro Los Andes. El Organismo Financiero no se opuso a la decisión del ente estatal, y dejó abierta la posibilidad de que se procediera con la Licitación Pública.

Estos hechos originaron el reclamo de la empresa contratista, quien señala que el Estado estaba obligado a cumplir con pactado, o en su defecto debe indemnizarle por el monto total de la contratación.

2.- Normas legales que se aducen transgredidas

La parte actora invoca como infringidas, normas de la Ley 56 de 1995 y del Código Civil, que serán respectivamente analizadas en conjunto, por su estrecha relación.

El artículo 48 de la Ley 56 de 1995, norma que según la empresa SUMINISTROS LOS ANDES, S.A., ha sido inobservada por la Autoridad Marítima de Panamá, es el instrumento jurídico que permite que la Institución Estatal rechace una o todas las propuestas, aunque el contrato haya sido adjudicado definitivamente, pero con limitantes claras: a- que atenten contra el interés público; y b- que no se encuentre dicha adjudicación ejecutoriada, facultad ésta exorbitante de la administración.

La disposición comentada dispone:

“Artículo 48. Facultad de entidad licitante

La entidad licitante se reserva el derecho de rechazar una o todas las propuestas, o de aceptar la que más convenga a sus intereses.

La facultad de rechazo podrá ejercerse, siempre que no se haya ejecutoriado la resolución que adjudica el acto público de selección de contratista respectivo.

El acto de adjudicación obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según fuere el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiese ejercer la facultad de rechazo dispuesta en el presente artículo, después de encontrarse ejecutoriada dicha adjudicación.

A su vez, la entidad licitante podrá ejecutar la fianza de propuesta, de darse incumplimiento por parte del adjudicatario.”

Como viene expuesto, la excerta prevé dos situaciones distinguibles, frente a la figura del rechazo de propuestas:

1.- cuando existe adjudicación definitiva, sin que la misma se encuentre ejecutoriada; y 2.- cuando existe adjudicación definitiva y ejecutoriada.

En tal sentido es necesario dilucidar el aspecto jurídico de lo que debe entenderse por “ejecutoriada”. Este concepto ha sido abordado por la jurisprudencia de la Sala Tercera, apegándose a los lineamientos que consigna la Ley, señalando que este término jurídico alude esencialmente a que, además de la adjudicación definitiva decidida por las autoridades correspondientes en favor de determinado contratista, debe contar con las aprobaciones o autorizaciones de los entes u organismos públicos que la Ley exige de acuerdo a los costos económicos de la obra y que han sido presupuestados por el Estado (Consejo de Gabinete; Consejo Económico Nacional).

Sin la intervención de estos organismos de evaluación y asesoramiento financiero del Gobierno, no debe entenderse que el acto está ejecutoriado, porque como ya lo hemos explicado, no se han agotado todas las instancias del procedimiento público contractual. Ello significa, que aunque medie adjudicación definitiva y no haya lugar a recurso alguno o se hayan agotado los recursos, dicha adjudicación no se considera perfeccionada hasta tanto se hayan obtenido todas las autorizaciones o aprobaciones respectivas. En relación a este tema, la Corte ha señalado en repetidas ocasiones lo siguiente:

“Finalmente en relación con la alegada violación al artículo 48 de la Ley 56 de 1995, que instituye la facultad de rechazo de la entidad licitante, que en caso de ser ejercida después de encontrarse ejecutoriada la adjudicación acarrea la compensación de los gastos incurridos; quienes integran este tribunal colegiado consideran que, fundamentados en las consideraciones expuestas, en el caso que nos ocupa no proceden ninguna de las reclamaciones que hace la empresa IMPORTADORA D. M. D., S. A. a la Caja de Seguro Social; toda vez, la Resolución No. 1651-96-D. G. de 22 de noviembre de 1996 no quedó ejecutoriado al no obtener el concepto favorable del Consejo Económico Nacional” (Resolución de 7 de septiembre de 1999)(Subrayado es de la Sala).

El demandante resalta que contaba con las autorizaciones necesarias para que el contrato fuese exigible, pues el propio CENA había autorizado la Contratación Directa con SUMINISTRO LOS ANDES, y que la falta de refrendo por parte de la Contraloría General de la República “en modo alguno alteraba el consentimiento de las partes contratantes, ya que el refrendo es una actividad meramente administrativa para determinar si en la contratación se han cumplido con los requisitos establecidos en la ley.”

Disiente la Sala de esa interpretación, por cuanto este Tribunal Colegiado, en aplicación de las normas jurídicas vigentes sobre contratación pública y aquellas complementarias a la materia (ver artículo 73 de la Ley 56 de 1995; la Ley 32 de 1984; el artículo 1 numeral 4 del Decreto Ley No.7 de 1997 en concordancia con el artículo 45 de la Ley 56 de 1995, entre otras), se ha referido en numerosas ocasiones a los efectos jurídicos del refrendo de una contratación pública, subrayando en términos categóricos que la falta de refrendo impide el perfeccionamiento del contrato, y hace que éste no sea vinculante entre las partes, pues no existe jurídicamente. Sobre el particular son consultables, entre otras, las sentencias de 26 de abril de 1993; 9 de mayo de 2000 y más recientemente en de sentencia de 9 de marzo de 2001, cuando esta Superioridad indicó:

“La Ley 56 de 1995, claramente contempla lo referente al perfeccionamiento de los contratos de esa naturaleza, y entre otros aspectos formales el artículo 73 de la mencionada Ley prevé que deberán ser refrendados por el Contralor General de la República.”

En ese sentido, no cabe duda que al no contar el Contrato de SUMINISTRO LOS ANDES con el refrendo de Contraloría, éste no se encontraba perfeccionado ni podía ser exigible a ninguna de las partes. En ese entendimiento, el contrato establecía en su Cláusula Undécima lo siguiente:

“Este contrato comenzará a regir a partir de la fecha del refrendo por parte de la Contraloría General de la República”

Por su parte, el artículo 45 de la Ley 56 de 1995, y el artículo 53 del Decreto Ejecutivo No. 18 de 1996, establecen en su parte pertinente lo siguiente:

"Artículo 45: Adjudicación de la licitación pública, del concurso o de la solicitud de precios.

La adjudicación no se considerará perfeccionada hasta que haya obtenido las autorizaciones o aprobaciones requeridas."(Subrayado es de la Sala)

"Artículo 53. La adjudicación no se considerará perfeccionada hasta que haya obtenido las autorizaciones o aprobaciones requeridas"

(Subrayado es de la Sala)

Todo lo anterior, nos conduce a la conclusión de que al no contar la contratación con el refrendo de la Contraloría General, el demandante no puede invocar derechos de ejecución del contrato frente a la Autoridad Marítima de Panamá, lo que significa que no puede accederse a la pretensión del demandante, de que se compren a SUMINISTROS LOS ANDES las 8 grúas hidráulicas para el Puerto de Vacamonte, o que se le pague una indemnización por el monto total de la contratación, como si ésta se hubiese perfeccionado

Se descartan por ende, las violaciones endilgadas a los artículos 11, 16, 48, 72 y 90 de la Ley 56 de 1995, y el mismo criterio aplica en cuanto a las infracciones que se invocan a normas del Código Civil, pues éstas giran en torno a la obligación de los contratantes de cumplir con un contrato, una vez que éste queda perfeccionado.

Sin embargo, retomando la solicitud de indemnización que hace parte del petitum, este Tribunal se ve precisado a externar lo siguiente:

Aunque el Estado actuara con licitud en este negocio -desde la perspectiva de que un contrato sin refrendo no puede ser ejecutado-, es atendible la argumentación del recurrente, en el sentido de que la empresa se ha visto lesionada por haber realizado de buena fe, actos encaminados a honrar la contratación suscrita con la Autoridad Marítima de Panamá, máxime cuando existía una expectativa real de que el Estado perfeccionaría el contrato.

En este contexto, es claro que el Estado realizó actos concretos encaminados a contratar con la empresa SUMINISTRO LOS ANDES la compra de ocho grúas hidráulicas, actos que han quedado plenamente recogidos en autos, a saber

:se dictó una resolución administrativa que resolvía realizar una contratación directa;

se solicitó autorización al Consejo Económico Nacional para exceptuar la compra de dichos bienes del trámite de licitación pública;

el Consejo Económico Nacional acogió la petición y exceptuó del trámite de licitación la compra de las grúas; y finalmente

se suscribió el Contrato No. 3-008-2000 por parte del Administrador General de la Autoridad Marítima de Panamá y el Representante Legal de la empresa. (ver fojas 73-77 del cuaderno principal)

La empresa por su parte, insiste en haber desplegado de buena fe, una serie de actividades de orden administrativo y financiero para lograr y cumplir la contratación; todo sobre la base de que, conforme se ha reseñado en el párrafo anterior, la Administración había dado pasos concretos hacia el perfeccionamiento del contrato, quedando sólo pendiente el refrendo de la Contraloría General de la República. Las razones por las que el contrato no fue refrendado por la Contraloría General escapan al conocimiento de la Corte, pues no se encuentra claramente dilucidado si el refrendo fue negado por el Contralor General, o si el contrato no fue enviado a la entidad fiscalizadora para recibir el refrendo.

Sin embargo, en aplicación del principio de buena fe que orienta las actuaciones de la contratación pública, esta Superioridad debe reconocer a la empresa SUMINISTRO LOS ANDES el derecho que le asiste en este caso, a recibir una compensación indemnizatoria del Estado, por los gastos en que de buena fe hubiese incurrido durante la etapa precontractual para cumplir con el compromiso suscrito con la Autoridad Marítima de Panamá.

El principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, es aplicable en este caso, toda vez que de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la ley 56 de 1995, las actuaciones de quienes intervengan en las contrataciones públicas se rigen, entre otros, por los principios generales del derecho y particularmente del derecho administrativo, que ha reconocido la vigencia del principio de buena fe en las relaciones con la Administración Pública.

La compensación solicitada por la empresa demandante, se vislumbra como equitativa y justa en este caso, pues existía más que una "expectativa razonable" en la contratación (con sustento en los actos desplegados por la entidad pública contratante), y además provee un marco de certidumbre jurídica a las empresas que contratan con el Estado. Así lo ha concebido la Sala Tercera al referirse al principio de buena fe de las actuaciones públicas en general, al señalar en sentencia de 19 de diciembre de 2000, lo siguiente:

"Debe tenerse presente que el principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues, le permite a estos recobrar la confianza en la Administración consistente, "en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, aquélla no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones". Estos actos, según el mismo autor, serán respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. (GONZALEZ PEREZ, JESUS, El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S. A., Segunda Edición, Madrid, España, pág. 69.

Hemos de indicar, no obstante lo anterior, que los gastos incurridos en la etapa precontractual y todos aquellos en que incurriera la empresa SUMINISTRO LOS ANDES con ocasión directa del Contrato No. A3-008-2000, no han quedado acreditados en este proceso. Consideramos por ende, que la indemnización que procede en este caso debe hacerse por vía de condena en abstracto, y deberá liquidarse conforme a los trámites establecidos en los artículos 996 y siguientes del Código Judicial.

El trámite de condena en abstracto es aplicable al proceso contencioso administrativo, a tenor de lo previsto en el artículo 57c de la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 98 del Código Judicial.

Conclusiones

A partir de todo lo expresado la Corte arriba a dos conclusiones fundamentales:

- 1- Que no se han producido las violaciones legales endilgadas a la presunta negativa tácita por silencio administrativo, en relación a la ejecución del Contrato No.A3-008-2000, por lo que la Autoridad Marítima no está obligada a comprar a la empresa SUMINISTRO LOS ANDES, las ocho grúas hidráulicas a las que se refiere el Contrato No.A3-008-2000, ni a pagarle por el monto total de la contratación; y
- 2- Que no obstante lo anterior, la Autoridad Marítima de Panamá sí está obligada a indemnizar a la empresa SUMINISTRO LOS ANDES por los gastos en que de buena fe haya incurrido en la etapa precontractual, y con ocasión del cumplimiento del contrato No.A3-008-2000.

VI. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA:

- 1- QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita por incumplimiento de la ejecución del Contrato No.A3-008-2000 suscrito entre SUMINISTRO LOS ANDES S.A. y la Autoridad Marítima de Panamá, para la compra de 8 grúas National Modelo N50, Basic N50 model 27/33 Hydraulic reach To 27 FT, Manual to 33FT, por la suma de B/.268, 720.20;
- 2- RECONOCE a la empresa demandante el derecho a que la Autoridad Marítima le resarza por los gastos precontractuales en que comprobadamente haya incurrido, en vías de celebrar el Contrato antes aludido. La condena es en abstracto y deberá liquidarse conforme a los trámites establecidos en los artículos 996 y siguientes del Código Judicial.
- 3- NIEGA el monto restante de indemnización solicitado por la empresa.

Notifíquese.

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

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA ROSAS Y ROSAS, EN REPRESENTACIÓN DE JUAN DE DIOS CAMAÑO POLANCO, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL RESUELTO N° 1330 DE 8 DE SEPTIEMBRE DEL 2000, DICTADO POR LA MINISTRA DE EDUCACIÓN, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo