

Por las razones explicadas en párrafos precedentes, y de conformidad con el contenido del artículo 50 de la Ley 135 de 1943, la presente demanda es inadmisibile y así debe declararse.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma Watson & Associates, en representación de SEGURIDAD UNIDA, S.A..

Notifíquese.

ARTURO HOYOS

JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA SOLIS, ENDARA, DELGADO Y GUEVARA EN REPRESENTACIÓN DE DESARROLLO MARÍTIMO DEL CANAL, S. A. PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.020-98 DE 24 DE AGOSTO DE 1998, DICTADA POR EL ADMINISTRADOS DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: WINSTON SAPDAFORA F. PANAMÁ, NUEVE (09) DE ENERO DE DOS MIL CUATRO (2004)

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	09 de enero de 2004
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	10-99

VISTOS:

La firma forense Solís, Endara, Delgado y Guevara, en representación de la sociedad DESARROLLO MARÍTIMO DEL CANAL, S. A., interpuso ante la Sala Tercera demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 020-98 de 24 de agosto de 1998, mediante la cual, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá rescindió el Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994, mediante el cual se le otorgó en arrendamiento a la demandante el edificio 1370, con un área de 1,780.90 mts², ubicado en Amador, Corregimiento de Ancón, provincia de Panamá, destinado a la operación de un restaurant-bar, salón de actos y actividades conexas, por el término de 10 años (fs. 1-2).

Según la apoderada judicial de la parte actora, el acto impugnado violó el artículo 64 del Código Fiscal, que establece que los contratos administrativos, entre ellos: de ejecución de obras, gestión de función administrativa, suministro, explotación de bienes inadjudicables, etc., se sujetarán a las disposiciones del Título I del Libro I del mismo Código y, en su defecto, a las normas de derecho común, siempre que no quede afectado el interés público. Esta norma también dispone que los contratos que no estén en el supuesto anterior, se registrarán: a) En cuanto a su preparación y celebración, por las normas contenidas en sus leyes orgánicas, las disposiciones en materia de licitaciones públicas, concurso o solicitud de precios, cuando procediere; y las normas sobre aprobación u otorgamiento de concepto favorable que determinen las leyes especiales por el Consejo de Gabinete, u otro organismo o entidad, los que tendrán la naturaleza de actos reparables sujetos a su anulación, conforme el derecho administrativo; b) Por las normas de derecho privado que no se opongan al interés público y que le sean aplicables en cada caso, salvo que exista una disposición legal especial y supletoriamente, por las disposiciones del citado Título.

En el concepto de la infracción se alega que el contrato de arrendamiento rescindido está comprendido dentro de aquellos contratos a los que se le aplica las normas de derecho privado, entre las que están las relativas a las obligaciones y contratos consagradas en el Código Civil. Agrega la recurrente, que a pesar "de que ese es el régimen del contrato y de que en materia de rescisión y resolución se tiene establecido que la primera (rescisión) tiene lugar cuando existen vicios que conducen a nulidad relativa y la segunda (resolución) cuando un contrato válidamente celebrado es incumplido, amén de que los contratos una vez celebrados obligan al cumplimiento de lo pactado, de acuerdo a su naturaleza, el funcionario demandado dejó de aplicar esta norma al presente caso en la medida en que resolvió rescindir el contrato, sin que existiera vicio de nulidad y alegando causa de resolución administrativa en circunstancias en que ésta no se había producido y siendo, además, que la entidad arrendadora que incumplió su obligación, erróneamente entendió que la entidad arrendadora era la incumplida".

Según la apoderada de la actora, el acto impugnado también violó los artículos 1142, 1144, 985, 1009, 1132, 1136 y 1308 del Código Civil. La primera de estas normas establece tres supuestos en que existe nulidad relativa de los actos y contratos. Sostiene la apoderada judicial de la parte actora, que el acto acusado violó esta norma al rescindir el Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994 sin que existiese ninguna de las causales enumeradas en la citada norma y alegando para ello causas que apuntan hacia otra figura, como es la resolución del contrato por tratarse de un acto válido y sin vicio.

El artículo 1144, por su parte, preceptúa que la nulidad relativa no puede declararse de oficio ni alegarse más que por la persona o personas en cuyo favor la han establecido las leyes, o por sus herederos cesionarios o representantes y puede subsanarse por la confirmación o ratificación del interesado o interesados y por un lapso de cuatro años. A juicio de la firma de abogados Solís, Endara, Delgado y Guevara, la infracción en este caso se dio porque, al dictar el acto acusado (24 de agosto de 1998), el Administrador General de la AMP no tuvo en cuenta que habían transcurrido los cuatro años que subsanaron la nulidad relativa, para el caso que existiese un vicio de esa naturaleza, teniendo en cuenta que el contrato se celebró el 5 de mayo de 1994.

Según la parte pertinente del artículo 985 *ibidem*, incurren en mora los obligados a entregar o hacer alguna cosa desde que el acreedor les exija judicial o extrajudicialmente el cumplimiento de su obligación y además, que en las obligaciones recíprocas ninguno de los obligados incurre en mora si el otro no cumple o no se allana a cumplir debidamente lo que le incumbe; no obstante, que desde que uno de los obligados cumple su obligación, empieza la mora para el otro. En el concepto de la infracción la parte actora alega que el funcionario acusado violó esta norma porque “frente a un contrato con obligaciones recíprocas en el que le correspondía a la entidad arrendadora cumplir primero y debidamente la obligación de poner la cosa arrendada a disposición de la arrendataria, entregándola, no lo hizo. Ese incumplimiento impedía la mora de la arrendataria en iniciar sus operaciones porque en ningún momento ha podido ocupar el bien arrendado”. La “imposibilidad de imputarle mora a la arrendataria impedía que se alegara como causa para ‘rescindir el contrato’ (resolver), el hecho de no haber iniciado operaciones”.

En cuanto al artículo 1009 del Código Civil, éste alude a la llamada condición resolutoria tácita al sostener que la facultad para resolver las obligaciones se entiende implícita en las obligaciones recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpla lo que le incumbe. La norma también establece que el perjudicado puede escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. En el concepto de la infracción se alega, que si la entidad arrendadora no había cumplido la entrega del bien objeto del arrendamiento, no estaba legitimada para imponer la resolución ni el incumplimiento y menos, ejercer la opción que prevé la norma, tal como lo hizo al ponerle término al contrato.

El artículo 1132 *ibidem* contiene ciertas reglas de interpretación de los contratos al señalar que “Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”, pero que “Si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerán aquellas”. En síntesis, se plantea que el literal ch) del Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994 es claro al señalar como causal de resolución administrativa la destrucción, por caso fortuito o fuerza mayor, del área dada en arrendamiento, de tal forma que haga imposible el objeto del contrato. Sin embargo, en el presente caso no ha ocurrido destrucción del bien arrendado, como tampoco ha podido ocurrir por razón de un informe relacionado con la condición del inmueble.

El artículo 1136 *ibidem* indica que las cláusulas de los contratos deben interpretarse las unas con las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas. Según la actora, en el Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994 “existen cláusulas que se refieren al destino que se le daría al bien arrendó; así como al derecho o facultad que tenía la arrendataria de reconstruir el bien arrendado en caso de que por caso fortuito o fuerza mayor se ‘destruyera totalmente el área arrendada’. Esas cláusulas aportaban suficiente claridad para determinar cuándo (sic) se perfeccionaba la causal y eran determinante de que ésta no se podía perfeccionar por razón del sólo hecho de la existencia de informes de la Autoridad en que se estableciera el citado riesgo del bien arrendado”. No obstante lo expuesto, el funcionario acusado “dejó de aplicar esta regla de interpretación al decidir, mediante el acto impugnado, rescindir el contrato bajo consideración de que habían causas de resolución administrativa y esa omisión lo condujo a quebrantar el marco de legalidad... porque, a pesar de que existían cláusulas que tomadas en cuenta las unas por las otras y en su conjunto, daban lugar a una interpretación correcta de la causal de resolución administrativa que utilizó, no lo hizo”.

Finalmente, el artículo 1308 del Código Civil expresa que si el arrendador o el arrendatario no cumplieren las obligaciones expresadas en los artículos anteriores, podrán pedir la rescisión del contrato y la indemnización por daños y perjuicios o sólo esto último, dejando el contrato subsistente. Según la actora, la norma citada parte del incumplimiento para otorgar la facultad de resolver el contrato y como en éste caso no se produjo tal incumplimiento, no correspondía rescindir el contrato, “razón por la que se violó la norma de modo directo porque siendo que ella resolvía sobre esa actuación jurídica, se dejó de aplicar en circunstancias que se reclamaba su aplicación” (fs. 33-41).

Cabe señalar, que la sociedad denominada “Balboa Yatch Club” compareció al proceso a través de la firma de abogados Pitty y Asociados, quien se opuso a las pretensiones de la parte actora a través del escrito que corre de la foja 131 a la 145. el funcionario demandado rindió su informe de conducta mediante Nota ADM No. 591-LEG, de 27 de abril de 1999, en tanto que la señora Procuradora de la Administración contestó la demanda mediante Vista Fiscal No. 282 de 3 de diciembre de 1999 (fs. 55-93).

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Al adentrarse la Sala en el análisis de los tres primeros cargos de ilegalidad, lo primero que se advierte es la confusión en que incurre el acto acusado al emplear erróneamente el vocablo “rescisión” por el de “resolución”. Conviene aclarar, que el primero de ellos alude a la existencia de una causal de nulidad que vicia el contrato; el segundo, a hechos que constituyen incumplimiento del contrato y que dan margen a que el funcionario o entidad respectiva le pongan fin al mismo.

A juicio de la Sala, el hecho de que la Resolución No. 020-98 de 24 de agosto de 1998 haya empleado erróneamente el vocablo “rescindir” por el de “resolver” en modo alguno cambia o varía la naturaleza de la decisión allí adoptada, pues, es evidente que el fin perseguido con la expedición de este acto no fue otro que el de dar por terminado administrativamente el contrato, debido a la existencia de causales de resolución administrativa y no por estar afectado dicho contrato de algún vicio de nulidad. La propia apoderada judicial de la actora reconoce este hecho a fojas 38 y 39, cuando afirma que los contratantes se pusieron de acuerdo sobre la causal de resolución administrativa contenida en el literal ch) de la cláusula 11ª del referido contrato. De allí, que los tres primeros cargos de ilegalidad devienen sin fundamento, pues, como se ha dicho, éstos se sustentan en el argumento de que el Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994 fue “rescindido” sin que se hubiese configurado alguna causal de nulidad relativa.

Vale agregar, que la Sala ha sostenido criterios semejantes en otros negocios en los que se ha discutido el mismo extremo, por ejemplo, en la Sentencia de 21 de mayo de 2003, donde se puntualizó lo siguiente:

“De acuerdo a lo anterior, es evidente que a tenor de lo previsto en el propio contrato de arrendamiento, la naturaleza de la solución en caso de incumplimiento de las obligaciones pactadas por LA ARRENDATARIA, no era la de una nulidad relativa del contrato conocida como “rescisión”, sino la “resolución administrativa” del contrato por parte de la Zona Libre de Colón.

Se advierte de inmediato una confusión terminológica utilizada en la redacción de la cláusula contractual, confusión que sin embargo, no impide al Tribunal determinar la verdadera intención que encerraba la previsión contenida en dicha cláusula...

De acuerdo al criterio anterior, queda claro que la expresión “rescinde y anula” utilizada en el acto administrativo acusado de ilegal, en realidad se refería a la decisión de resolver o dar por terminado administrativamente el contrato de arrendamiento entre las sociedades BLUEFIELDS DE ZONA LIBRE DE COLÓN, por falta de cumplimiento de la obligación de la arrendataria, de pagar puntualmente el cano de arrendamiento.”

(BLUEFIELDS DE ZONA LIBRE, S. A. contra el Gerente General de la Zona Libre de Colón)

Por otro lado, los artículos 985, 1009 y 1308 del Código Civil, que también se consideran violados por la demandante, guardan relación con el supuesto incumplimiento que la parte actora imputa a la entidad demandada respecto de las obligaciones de entrega del inmueble arrendado, al igual que de repararlo y conservarlo en estado de servir para el uso al que fue destinado.

La Sala discrepa de la opinión de la apoderada judicial de la demandante, pues, como sostiene el funcionario demandado en su informe de conducta, en autos existen elementos de los cuales se desprende que su representada no ocupó la parte arrendada del Edificio 1370, debido a que el sótano del mismo estaba siendo ocupado por el Club de Yates de Balboa. Ello lo corrobora la propia parte actora en el hecho décimo de su demanda, donde manifiesta que la imposibilidad de ocupar el referido inmueble obedeció al hecho de que “no se había realizado el desalojo del Club ‘Balboa Yatch Club’ que ocupaba y ocupa parte de las instalaciones objeto del contrato” (Cfr. f. 30).

Aunado a lo anterior, en autos consta la nota de 30 de mayo de 1994, que el Presidente de la empresa DESARROLLO MARÍTIMO DEL CANAL, S. A. le remitió al Director General de la entonces Autoridad Marítima de Panamá y cuya parte pertinente dice:

“Dado nuestro deseo de cumplir en la mejor y más rápida forma posible el contenido del citado Contrato, ponemos en su conocimiento que de conformidad de la Cláusula 13a. del mismo nos es imposible físicamente recibir el bien arrendado, debido a que el mismo está siendo ocupado por el Balboa Yatch Club. Solicitamos por tal motivo de la Autoridad Portuaria Nacional, que Usted tan dignamente dirige, tenga a bien cursar las instrucciones conducentes a que sea una realidad la entrega del bien arrendado en todos y cada uno de los términos y condiciones que establece el propio contrato de concesión.” (f. 188, subraya la Sala)

Cabe anotar, que la aludida solicitud fue reiterada por el Presidente de la empresa demandante al nuevo Director General de la Autoridad Marítima de Panamá, mediante Nota de 1º de noviembre de 1994, en cuya parte pertinente expresó lo siguiente:

“Como debe ser de su conocimiento, según Contrato No 1-00-94 se nos otorgó en arrendamiento el Edificio 1370 y toda el área de estacionamiento.

Con fecha 30 de mayo pasado nos dirigimos al entonces Director General de la Autoridad Portuaria solicitando una extensión en el plazo para el pago del Canon de arrendamiento correspondiente, ante la imposibilidad que subsiste de hacernos cargo del bien arrendado debido a la ocupación por el Balboa Yatch Club.

Reiteramos nuestra solicitud a través suyo para que... sea una realidad la entrega del bien arrendado en todos y cada uno de los términos y condiciones establecidos en el contrato de concesión.” (f. 190, subraya la Sala)

La insistencia de la demandante a fin de que el sótano del inmueble arrendado fuese desalojado por el Club de Yates de Balboa llama la atención de la Sala, pues, dicho sótano no formaba parte del Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994, cuya Cláusula 1ª describió como áreas arrendadas del Edificio 1370: la planta intermedia, la planta alta, un anexo y el área de estacionamientos (Cfr. f. 3). Es más, la ocupación del sótano por parte del Club de Yates de Balboa tenía fundamento en el Contrato de Concesión No. 5699 de 28 de septiembre de 1999 que éste celebró con la Compañía del Canal de Panamá (Cfr. fs. 95-97 y 103-106).

Es importante destacar, que la parte actora conocía las condiciones en que se le arrendó el Edificio 1370 y además, las aceptó expresamente al suscribir el Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994, cuya Cláusula 13ª señalaba que "LA ARRENDATARIA hace constar que conoce las condiciones del bien arrendado y que lo recibe a su entera satisfacción." (Cfr. f. 9).

Finalmente, la Sala debe expresar que de las constancias procesales no se desprenden elementos que indiquen que la sociedad demandante, con posterioridad a la firma del Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994, adquirió derecho alguno sobre el área previamente arrendada al Club de Yates de Balboa, ni mucho menos, que la Autoridad Marítima de Panamá se hubiese obligado a desalojar al Club de Yates de Balboa de las instalaciones que venía ocupando en virtud del Contrato de Concesión No. 5699 de 28 de septiembre de 1999 antes mencionado. Incluso, se advierte en el punto 6 del informe de conducta que el funcionario demandado señala que el área ocupada por el Club de Yates de Balboa "fue solicitada en arrendamiento por la empresa Desarrollo Marítimo del Canal, S. A. el 24 de marzo de 1995; sin embargo, tal solicitud no fue tramitada debido a los derechos y normas que amparan al Club de Yates de Balboa" (Cfr. f. 56).

Como corolario de todo lo expuesto la Sala arriba a la conclusión que la actora no ha demostrado que no ocupó el inmueble parcialmente arrendado por causas imputables a la parte demandada, razón por la cual procede desestimar los cargos de violación de los artículos 985, 1009 y 1308 del Código Civil.

Los dos últimos cargos de ilegalidad se refieren a los artículos 1132 y 1136 del Código Civil, relacionados con el tema de la interpretación de los contratos. Es conveniente recordar que, según consta a fojas 38, 39 y 40, la apoderada judicial de la demandante niega que se haya producido el hecho que configura la causal de resolución administrativa consignada en el literal ch) de la cláusula 11ª del Contrato No. 1-001-94 ibídem, es decir, la destrucción total del área arrendada y que de haber sido así, la arrendataria tenía derecho a reconstruir dicho bien antes que se dispusiera resolver el contrato.

Respecto de estos cargos de ilegalidad, la Sala observa que la parte actora pierde de vista que la resolución administrativa del referido contrato no sólo tuvo como fundamento la destrucción del inmueble arrendado, sino también la falta de ocupación del mismo para el desarrollo de las actividades comerciales que ésta se obligó a realizar en la Cláusula 2ª del Contrato, que estipuló que "El área dada en arrendamiento a EL ARRENDATARIO se destinará para la operación de un restaurante, bar, salón de actos y actividades conexas". De allí, entonces, que aun cuando la causal de resolución administrativa prevista en el literal ch) de la Cláusula 11ª del Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994 no se haya configurado (cuestión que es innecesario entrar debatir), el acto administrativo demandado no deviene en ilegal, dado el hecho de que en autos se probó que la arrendataria no cumplió su obligación de ocupar el Edificio 1370 y de utilizarlo para los fines descritos en la Cláusula 2ª del Contrato, bajo la alegación de que el mismo estaba siendo ocupado por parte del Club de Yates de Balboa. La parte pertinente del acto acusado corrobora estas afirmaciones cuando señala lo siguiente:

"Que, mediante contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994, LA EX- AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL otorgó en arrendamiento a la empresa DESARROLLO MARÍTIMO DEL CANAL, S. A., el edificio 1370,... destinado la (sic) operación de un restaurante-bar, salón de actos y actividades conexas, por el término de diez (10) años;

...

Que aún esta empresa no ha iniciado operaciones, y..."

(Subraya la Sala, f. 1)

De igual modo, se destaca en el punto 10 del informe de conducta que "Transcurridos cuatro (4) años desde que se refrendó el contrato, la empresa Desarrollo Marítimo del Canal, S. A. no ha iniciado operaciones, argumentado como razón principal que no han podido demoler el Edificio No. 1370, debido a la ocupación que mantiene el Club de Yates de Balboa" (fs. 56-57).

Para concluir, es necesario recordar que el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1-001-94 de 5 de mayo de 1994 (entre ellas, ocupar y emplear el inmueble para los fines contratados), precisamente, constituye una causal de resolución administrativa contenida en el literal e) de la Cláusula 11ª, antes mencionada y, como se desprende del análisis de los anteriores cargos, la demandante no ha probado que no ocupó dicho bien por causas imputables a la entidad demandada, tal como alega.

Los razonamientos expuestos llevan a la Sala a desestimar los cargos de ilegalidad aducidos por la demandante y a negar sus pretensiones.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. 020-98 de 24 de agosto de 1998, expedida por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá y por tanto, NIEGA las restantes declaraciones.

Notifíquese,

WINSTON SPADAFORA FRANCO
ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ARTURO HOYOS
JANINA SMALL (Secretaria)