

ENTRADAS N°17547-2025 y N°119313-2025
PONENTE: MAGDO. CARLOS E. VILLALOBOS JAEN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LOS LICENCIADOS NORMAN CASTRO Y JULIO FIDEL MACÍAS HERNÁNDEZ, ACTUANDO EN SUS PROPIOS NOMBRES, PARA QUE SE DECLARE QUE ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY N°5 DE 16 DE ENERO DE 1997 "POR LA CUAL SE APRUEBA EL CONTRATO A CELEBRARSE ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD PANAMA PORTS COMPANY, S.A., PARA EL DESARROLLO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS TERMINALES PORTUARIAS DE CONTENEDORES, RO-RO, DE PASAJEROS, CARGA A GRANEL Y CARGA GENERAL EN LOS PUERTOS DE BALBOA Y CRISTÓBAL". ENTRADA 17547-2025

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ANTONIO E. MORENO CORREA, ACTUANDO EN NOMBRE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE QUE ES INCONSTITUCIONAL EL CONTRATO CELEBRADO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD PANAMA PORTS COMPANY, S.A., SUS ADENDAS Y PRÓRROGA AUTOMÁTICA. ENTRADA 119313-2025

PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE ENERO DE DOS MIL VEINTISÉIS (2026).

VISTOS:

Cursan en esta colegiatura dos demandas de inconstitucionalidad, la primera presentada por los abogados Norman Castro y Julio Fidel Macías Hernández, actuando en sus propios nombres, para que se declare que es inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 "Por la cual se aprueba el contrato a celebrarse entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal"; y la segunda presentada por el abogado Antonio E. Moreno Correa, actuando en nombre de la Contraloría General de la República, para que se declare que es inconstitucional el contrato celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., sus Adendas y prórroga automática.

Acogidas ambas demandas y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos, al entrar el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de los actos, advertimos que las acciones presentan idénticas causa de pedir, objeto y pretensión, por lo que se procederá a la acumulación de las demandas, a fin de fallarlas en una sola sentencia.

1. SOBRE LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como quiera que la admisión y sustanciación de las acciones, hasta quedar las dos en Estado de decidir, se adelantó de forma independiente, en esta sección sintetizaremos por separado los antecedentes que dan cuenta de ese tracto procesal.

1.1. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CON ENTRADA 17547-2025

Es la acción de inconstitucionalidad promovida por los abogados Norman Castro y Julio Fidel Macías Hernández, actuando en sus propios nombres, para que se declare que es inconstitucional, el artículo 1 de la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 “Por la cual se aprueba el contrato a celebrarse entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal.”

NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El activador constitucional demanda como inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°5 de 16 de enero de 1997, contenido en el siguiente código QR.



Cabe indicar, que este contrato tiene tres Adendas, aprobadas a través de las siguientes leyes:

- Ley N°55 de 28 de diciembre de 2005 “Que aprueba la Adenda N°1 al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., autorizado mediante la Ley N°5 de 16 de enero de 1997”, accesible en el siguiente código QR.



- Ley N°25 de 7 de junio de 2010 “Que aprueba la Adenda N°2, al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado mediante Ley N°5 de 1997”, que se puede visualizar en este código QR.



- Ley N°79 de 6 de noviembre de 2012, “Que aprueba la Adenda N°3 al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado mediante Ley N°5 de 16 de enero de 1997”, a la que se puede acceder en este código QR.



DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y LOS CONCEPTOS DE LA INFRACCIÓN

Los accionantes adujeron como normas supremas vulneradas por el artículo 1 de la Ley N°5 de 16 de enero de 1997, los artículos 1, 2, 19, 32, 50, 159 numeral 10, 163 numeral 1, 259, 266 y 298, de conformidad con las siguientes argumentaciones:

“Artículo 1. La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.”

Sostuvieron que en el apartado 2.1 del contrato acusado, denominado “Concesión por parte del Estado”, dispone que el Estado debe consultar y requerir aprobación previa a la empresa, para otorgar cualquier concesión futura sobre terrenos del Estado. Además, que le otorga los mismos términos y condiciones del contrato para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de aquellas áreas de tierra, facilidades e instalaciones conocidas como Diablo e Isla Telfers, detalladas en el Anexo I e identificadas como “La Extensión Futura”, para lo cual el Estado deberá consultarle a la empresa, antes de otorgar cualquier concesión sobre estas áreas y obtener su aprobación para cualesquiera concesiones.

En este contexto, estimaron que se atenta contra la soberanía que ejerce el Estado panameño sobre todo su territorio, el que está sujeto a su gobierno y no debe

requerir consentimiento ni aprobación previa, de ninguna entidad privada, para disponer de los bienes de su propiedad.

Por tanto, indicaron que se limita la capacidad del Estado para tomar decisiones soberanas sobre el uso y la gestión de sus recursos naturales o servicios públicos, lo que implica una dependencia a los intereses privados de la empresa, lo que afecta el poder actuar en interés de sus ciudadanos; lo que podría priorizar los intereses de la empresa sobre el bienestar general.

Precisaron, que el Estado como Nación soberana e independiente, a través del gobierno, tiene facultad plena para decidir, determinar y adoptar todas las decisiones, entre éstas, la facultad de otorgar concesión futura, sin necesidad de requerir la aprobación de ninguna empresa o entidad particular.

“Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.”

Con relación a la transgresión del artículo 2 acotaron, que el contenido del apartado 2.1 del contrato, implica desviación de la autoridad pública, toda vez que se le confiere a la empresa el poder de acceder o negar autorizaciones para que el Estado panameño otorgue concesión en áreas de tierra, facilidades e instalaciones identificadas en el contrato como “La Extensión Futura”, decisiones éstas, que deben ser tomadas por el poder público, a través de sus representantes elegidos o funcionarios públicos, puesto que el poder radica en el pueblo, sin embargo, esta cláusula permite que ese poder se concentre en manos de la empresa.

Además, expresaron que se limita la capacidad de los órganos del Estado para regular de manera eficaz, el sector marítimo y portuario, los que se constituyen en sectores claves para la economía del país, lo que puede conducir a una menor supervisión y control sobre actividades que deben estar bajo la jurisdicción pública, afectando la implementación de políticas públicas.

De conformidad con lo que establece el artículo 2 del Estatuto Fundamental, señalaron, que el poder público solo puede ser ejercido por el Estado panameño, a través

de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por lo que puede decidir de forma autónoma si otorga o no, un contrato o concesión a cualquier empresa, de allí, que no se puede limitar para que se dé a una sola empresa.

“Artículo 19. No habrá fueron o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

Respecto a la vulneración del artículo 19 manifestaron, que el apartado 2.1 del contrato crea fueros y privilegios para la empresa, al condicionar que el Estado debe consultarle y requerir su autorización previa, en lo concerniente a otorgar concesiones futuras sobre terrenos del Estado en las áreas de tierras, facilidades e instalaciones de Diablo e Isla Telfers, identificadas en el contrato como “La extensión Futura” e igualmente, que se crea desigualdad en la representación de los intereses de la ciudadanía, en lo que atañe a las necesidades de la población en la planificación y gestión de recursos.

En igual sentido, adujeron que cualquier concesión sobre el área identificada como “La Extensión Futura”, debe darse en igualdad de oportunidades y condiciones para cualquier interesado, sin ventajas o pre condiciones que inclinen la balanza hacia la empresa.

Por otra parte, aludieron a que el apartado 3.1 denominado “exoneraciones fiscales”, establece que la empresa, sus subsidiarias, afiliadas, cesionarias y subcontratistas, durante la vigencia del contrato y su prórroga tienen exoneraciones, derechos y privilegios respecto al pago de todo tipo de impuestos y contribución a favor del Estado, lo que crea fueros y privilegios para la empresa y sus afiliadas, en perjuicio de cualquier persona natural o jurídica, panameña o extranjera con obligación de pagar tributos al Estado.

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

Sobre la trasgresión del artículo 32, observaron con relación a lo dispuesto en el contrato, en cuanto a que el Estado debe notificar y requerir la aprobación a la empresa para poder otorgar en concesión las áreas de tierra, facilidades e instalaciones en Diablo

e Isla Telfers, denominada en el contrato como “La Extensión Futura”, que se desconocen los trámites y procedimientos que deben cumplirse en cualquier concesión que el Estado pretenda, por lo que se deslegitima y desnaturaliza el procedimiento de ley para las concesiones, el que precisamente tiene como objetivo, garantizar el mayor aprovechamiento de los recursos públicos a favor de los intereses públicos.

De allí, son del criterio que se pone en riesgo la simbiosis que debe existir en una relación contractual entre el Estado y la empresa privada, lo que pudiera generar conflicto de intereses, en el que las prioridades de la empresa puedan que no coincidan con las necesidades y derechos de la población.

“Artículo 50. Cuando la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

Acotaron respecto al quebrantamiento del artículo 50, que con la aprobación del contrato que se examina, se antepusieron los intereses económicos particulares frente al interés público y la protección de los bienes públicos, toda vez que el apartado 3.1 le confiere a la empresa, sus subsidiarias, afiliadas, cesionarias y subcontratistas, exenciones del pago de todo tipo de impuestos y contribuciones a favor del Estado, lo que afecta el interés colectivo, al reflejarse una menor recaudación fiscal, lo que limita la capacidad del gobierno para invertir en servicios públicos esenciales e impacta de manera negativa, a la población.

Observaron también, que el apartado 2.1 denominado “Concesión por parte del Estado”, dispone que la empresa no pagará contraprestación adicional por el otorgamiento de la opción o por el ejercicio legal de la misma, ni tampoco se pagará renta adicional por “La Extensión Futura”, lo que afecta el interés colectivo y beneficia de manera desproporcional, los intereses particulares de la empresa, al permitir desarrollar, construir, operar, administrar y dirigir las áreas de tierra, facilidades e instalaciones conocidas como Diablo e Isla Telfers “La Extensión Futura”, sin pagar al Estado contraprestaciones adicionales y por un mismo precio.

“Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento

de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución:

...
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos...”

Alegaron, que la infracción se origina porque las exoneraciones fiscales contempladas en el apartado 3.1, fijan un régimen fiscal excepcional a favor de la empresa, sus subsidiarias, afiliadas y cesionarias, durante la vigencia del contrato y su prórroga, al establecerse exoneraciones, derechos y privilegios. Lo que afecta la soberanía que el Estado ejerce en materia tributaria.

“Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

- Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución...”

Esbozaron, que la Asamblea Nacional al aprobar el contrato mediante ley contrapuso los valores reconocidos en los artículos 1, 2, 19, 32, 50, 259 y 298 del Estatuto Fundamental, que instituyen derechos del Estado que generan un bienestar social frente al interés particular de la empresa, lo que se refleja en el contrato-ley.

“Artículo 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.”

Asimismo, indicaron, que el acto demandado ofrece un trato preferencial para la empresa, al otorgarle privilegios sobre áreas de terrenos no desarrolladas y exenciones fiscales que la benefician, en desventaja para el Estado, lo que afecta el bienestar social y el interés público.

Sumado a lo anterior, anotaron que otro aspecto que refuerza la prevalencia de los intereses particulares sobre el interés de la colectividad, es la baja participación accionaria del Estado, siendo solo el diez por ciento, aun cuando es el propietario de los puertos, por lo que debería ser de mayor participación.

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, o de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.”

Afirmaron, que el otorgamiento de la concesión no estuvo precedido de un procedimiento de selección de contratista que garantizara los mejores beneficios para el Estado, el que se regía a la fecha del contrato, por la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, que regulaba la contratación pública e indicaba en los artículos 33 y 34 la necesidad de convocar la licitación pública a través de avisos, así como la posibilidad de realizar una reunión previa de postores.

Igualmente esgrimieron, que los artículos 40 al 48 de la Ley N°56 de 1995 regulaban el procedimiento para la licitación pública, dentro de la cual se encontraban las fases de celebración de la licitación pública, análisis de las propuestas presentadas por los oferentes a la entidad contratante, los criterios de evaluación de las propuestas, adjudicación de la licitación pública. En adición señalaron, que el artículo 58 contemplaba la figura de la contratación directa para causales específicas, ninguna aplicable a la concesión para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal.

En este sentido, acotaron que, al obviarse el procedimiento de licitación pública, se afectó la transparencia en la contratación, puesto que los ciudadanos desconocieron las circunstancias puntuales, por la cual fue seleccionada la empresa, siendo un aspecto fundamental para garantizar que su escogencia fuera justa y abierta.

De igual manera manifestaron, que la ausencia de transparencia ha devenido en una falta de supervisión y control, puesto que un proceso de licitación pública no sólo promueve la libre competencia, sino que, además, establece mecanismos para tales efectos, lo que ha dificultado evaluar el desempeño de la empresa.

“Artículo 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios.”

La infracción alegada de esta norma suprema la sustentaron, en que el contrato-ley restringe el principio de libre concurrencia, toda vez que limita a otras personas

naturales o jurídicas, del sector logístico y de transporte, distintas a la empresa, para acceder y participar en la concesión del área denominada “La Extensión Futura”.

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, licenciado Luis Carlos Manuel Gómez Rudy, mediante Vista Fiscal N°01 de 19 de febrero de 2025, solicitó a esta Corporación de Justicia, que declare que es inconstitucional la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 “Por la cual se aprueba el contrato a celebrarse entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal”, por ser lesiva a los artículos 2, 19, 32, 50, 52, 109, 118, 119, 120, 159, 166, 258, 259, 266 y 298 del Estatuto Fundamental.

Para el análisis correspondiente, lo dividió en temas modulares, como: de “La Extensión Futura”; de la libre competencia y concurrencia en los mercados; de la prórroga automática; de la ausencia de estudio de impacto ambiental; y de la exoneración de impuestos y tasas portuarias.

En primer lugar, aludió a la denominada “La Extensión Futura” y precisó que la cláusula 2.1 le confiere a la empresa el derecho sobre el área física identificada como “Puerto Existente”, e igualmente, la opción para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de la zona descrita como “La Extensión Futura”.

Refirió, que se le otorga a la empresa amplios derechos exclusivos sobre la gestión portuaria, la posibilidad de expandirse sin costo adicional y con preeminencia sobre terceros; protege a la empresa de competencia en áreas estratégicas y garantiza seguridad jurídica en materia fiscal y aduanera.

Sostuvo, que esta cláusula atenta contra los artículos 2, 19, 50, 159, 259 y 298 de la Constitución Política, de conformidad con las siguientes argumentaciones:

En lo concerniente a la lesión del artículo 2, manifestó que se limita gravemente la soberanía estatal sobre bienes de dominio público; restringe la potestad del Estado para administrar libremente su infraestructura estratégica.

Anotó que, desde esta perspectiva, el Estado no puede condicionar su facultad de administrar los bienes públicos a la aprobación de un concesionario privado, porque implica renuncia implícita a su soberanía, así como una restricción inconstitucional de sus competencias.

Respecto a la vulneración del artículo 19 esbozó, que le otorga a la empresa el derecho exclusivo sobre la operación y administración portuaria, lo que impide la libre competencia; le confiere el derecho preferencial sobre futuras concesiones en la estación naval de Rodman, lo que estima es un privilegio exclusivo e indebido en favor de un operador privado que contradice el principio de igualdad ante la ley; sumado a ello, obstaculiza el ejercicio pleno de participación de otros actores en la administración de las nuevas áreas que restringe la libre competencia al no permitir que en un lapso de tiempo estas nuevas empresas participen en la administración y operación de los puertos.

Asimismo, precisó, al otorgarse el derecho preferencial sobre futuras concesiones se origina un tratamiento privilegiado, sin justificación en el interés público.

En adición indicó, que se concede ventajas exclusivas a una entidad privada, lo que impide la competencia en igualdad de condiciones, restringiendo la capacidad del Estado para gestionar, de manera equitativa, los bienes públicos.

De igual manera, expresó que se otorgan derechos y prerrogativas desproporcionadas a PANAMA PORTS COMPANY, S.A., lo que genera condiciones que monopolizan de facto, las facultades exclusivas y excluyentes del Estado para gestionar los recursos públicos de forma autónoma. En tanto, deja en manos privadas, decisiones que deben ser de interés público, lo que afecta la equidad en el acceso a los bienes públicos y la eficiencia en la gestión pública, al priorizar los intereses particulares sobre el bienestar general de la sociedad.

Por otra parte, también consideró que la cláusula 2.1 quebranta el artículo 50 de la Norma Suprema, toda vez que otorga derechos preferenciales sobre áreas portuarias estratégicas, sin mecanismos de supervisión estatal. Con ello, restringe la capacidad del Estado para reasignar estos recursos a otros operadores que generen mayores

beneficios al país, lo que afecta el interés general y socava los principios de igualdad y justicia social.

En lo que atañe a la infracción que origina al artículo 259 manifestó, que la cláusula 2.1 otorga opción preferencial gratuita a la empresa, para no pagar contraprestación adicional, es decir, que podría ampliar su concesión sin que el Estado reciba beneficio económico patrimonial en perjuicio del interés público.

Es del criterio sobre este aspecto, que las concesiones imponen un análisis riguroso sobre su impacto en el interés colectivo, garantizando que el acceso a los bienes públicos no genere ventajas desproporcionadas a favor de un concesionario, sin que represente beneficios tangibles a la sociedad.

Concluyó lo referente a este tema, que hay ausencia de justificación de interés público, es decir, que la cláusula 2.1 no establece criterios objetivos que justifiquen cómo la ampliación de la concesión sin contraprestación adicional, contribuye al bienestar social, no detalla mecanismos de supervisión estatal, ni dispone parámetros de evaluación de impacto económico y social de la concesión.

Aunado a lo anterior señaló, que existe falta de equilibrio económico en la concesión, puesto que la opción de concesión gratuita implica pérdida patrimonial para el Estado, al privarse de ingresos adicionales.

También sostuvo, que se impacta la libre competencia porque no se permite la posibilidad que otros operadores puedan competir en condiciones de igualdad, lo que distorsiona el mercado portuario, al restringir la participación de nuevos inversionistas que podrían ofrecer condiciones más ventajosas para el Estado y la sociedad.

Por tanto, aseveró que las prerrogativas exorbitantes van en detrimento del erario y la transparencia en la administración pública; se desconoce entonces, el mandato constitucional de garantizar que los recursos del Estado, sean gestionados de forma justa, equitativa y eficiente, asegurando su redistribución en aras del bien común.

El segundo aspecto es el de la libre competencia y concurrencia en los mercados, amparado por el artículo 298 de la Constitución Política, el que estima conculcado por la cláusula 2.1, porque se configura en un monopolio de facto, al otorgar exclusividad para

operar y administrar los puertos, sin justificación del interés público. Arguyó, que lo estipulado en cuanto a la primera opción en la estación naval de Rodman, crea una situación de ventaja competitiva desleal, al permitir que la empresa iguale ofertas antes que cualquier otro operador tenga acceso a la concesión.

Agregó que dicha cláusula, excepciona o facilita que la autoridad que regenta los puertos extienda el desarrollo de la actividad a otras áreas, sin cumplir con una convocatoria pública, neutral y transparente, que amplíe la oferta, potenciando la libre competencia económica y concurrencia de mercados.

Considera que el artículo 298 *lex cit.*, impone al Estado evitar monopolios y el deber de garantizar un entorno de competencia justa y equitativa en todos los sectores de la economía, por lo que todo acto administrativo o contractual que limite el acceso de nuevos operadores a un mercado público o que cree barreras artificiales a la competencia, deviene en inconstitucional.

Así afirmó, que se impide a otros operadores tener la oportunidad de competir por la explotación de esas áreas en igualdad de condiciones.

Precisó, que el principio de libre concurrencia exige que las concesiones públicas sean adjudicadas mediante procedimientos abiertos y transparentes, en las cuales múltiples interesados puedan presentar sus propuestas en igualdad de condiciones.

En lo que atañe al tercer tema medular del análisis, de la prórroga automática contemplada en el contrato en la cláusula 2.9, refirió que se otorgó la concesión inicial por veinticinco años, con prórroga automática por período adicional de veinticinco años, sumando un total de cincuenta años de concesión.

Al respecto manifestó, que de conformidad con la interpretación conjunta de los artículos 258 y 259 de la Norma Superior, los bienes de uso público no pueden ser sobreexplotados por particulares debido a su carácter inalienable, así, su aprovechamiento debe favorecer el bienestar social e interés público, es decir, a la colectividad.

En este contexto, indicó que la prórroga automática debe ser objeto de escrutinio riguroso, porque un plazo prolongado de una concesión, sin revisión ni renegociación

podría afectar el interés público y restringir la capacidad del Estado para regular los bienes de uso público.

No obstante, puntualizó que el plazo inicial de concesión de veinticinco años como su renovación por periodo equivalente, no configuran, por sí solas, una transgresión al orden constitucional, teniendo presente que son uno de los aspectos que pueden atraer a los entes contratantes y facilitar la inversión en diversos proyectos, de los cuales no puede desconocerse el legítimo interés para recuperar su inversión y obtener rentabilidad.

También arguyó, que la cláusula en mención condiciona la prórroga a cumplimiento por parte de la empresa, de todas sus obligaciones básicas de acuerdo con el contrato, lo que estima es un estándar mínimo, que queda sujeto a una interpretación que podría perjudicar los intereses del Estado y de la sociedad, al permitir una renovación automática, sin evaluación real del desempeño de la empresa.

Anotó, que se restringe la capacidad de renegociación, limita la posibilidad de revisar, actualizar y optimizar las condiciones de la concesión en función del interés público; priva al Estado de la facultad de abrir un nuevo proceso competitivo, en el que otras empresas puedan presentar mejores condiciones de contratación.

Sobre este aspecto, concluyó, que esta cláusula carece de equidad en términos contractuales, lo que es contrario a los legítimos intereses del Estado y de la colectividad.

El siguiente tema medular abordado en la vista fiscal, es la ausencia de estudio de impacto ambiental (EIA), aun cuando al 16 de enero de 1997 al aprobarse el contrato-ley, el ordenamiento jurídico ordenaba presentar los instrumentos de gestión y mitigación del daño ecológico.

Pese a que en el contrato-ley, se contemplaron medidas ambientales, se realizaron estudios sobre el puerto existente, se exigió consignación de una fianza y se asumieron compromisos de reparación ante posibles daños ecológicos, ninguno de estos mecanismos alcanza el nivel de protección de un EIA.

Esgrimió, que la cláusula 2.13 omitió el cumplimiento de las obligaciones de presentar EIA, esencial para evaluar los perjuicios ambientales y definir medidas de

mitigación en el desarrollo de la actividad portuaria, lo que lesiona los artículos 109, 118, 119 y 120 del Estatuto Fundamental; inobservancia ésta, que compromete la función del Estado de proteger la salud de la población y de garantizar un ambiente libre de contaminación.

El último punto central examinado, fue el de exoneración de impuestos y tasas portuarias, sobre el cual puntualizó, que según el artículo 159, numeral 10 de la Constitución Política, cualquier exoneración fiscal sólo puede concederse a través de una ley aprobada por la Asamblea, garantizando con ello el principio de legalidad tributaria y evitando que el Ejecutivo conceda beneficios fiscales sin la debida autorización legislativa.

Expuso, que se le otorga a la empresa, subsidiarias, afiliadas y cesionarias, diversas exoneraciones fiscales durante la vigencia del contrato y su prórroga, puntualmente, la exoneración del pago de impuestos contribuciones, tasas o derechos de importación sobre equipos, maquinaria, materiales y otros bienes destinados al desarrollo, construcción, operación y mantenimiento de los puertos; exoneración del impuesto sobre la renta derivado de actividades como almacenaje, manejo de carga y actividades industriales dentro de los puertos; exoneración del impuesto de transferencia de bienes muebles (ITBM) sobre bienes necesarios para las operaciones portuarias.

Afirmó, que la potestad tributaria del Estado es soberana y lo faculta para imponer tributos establecidos por ley formal y aprobados por el Órgano Legislativo, en interés de obtener recursos para su funcionamiento a través de los tributos, siendo un mecanismo para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y la promoción del bienestar general.

No obstante, sostuvo que el ejercicio de esta potestad está sujeta al principio de legalidad tributaria, que exige que toda obligación fiscal sea creada, modificada o eliminada solo a través de ley formal; además, de establecer los elementos que conforman la obligación fiscal, impone que deben justificarse debidamente, las exoneraciones fiscales, deducciones y demás beneficios tributarios que se concedan.

Adicionó, que la concesión de exoneraciones fiscales debe sustentarse en análisis técnicos y financieros que justifiquen su aplicación y contemplen medidas de compensación para mitigar la pérdida de ingresos fiscales.

Así las cosas, señaló que estas concesiones sin evaluación previa del impacto económico y financiero que origine, transgreden el principio de legalidad tributaria y vulneran el control legislativo en materia fiscal, tal como contempla el artículo 159 numeral 10 de la Norma Suprema.

Por consiguiente, al conceder a una persona jurídica la prerrogativa de no tributar, genera asimetría fiscal, afectando el principio de igualdad ante la ley.

Luego arribó a la conclusión, que la infracción constitucional se materializa por incluir exoneraciones tributarias en un instrumento que no tiene carácter de ley formal e igualmente, por aprobarse por procedimiento distinto al previsto para la adopción de ley formal, lo implica la vulneración de los artículos 19, 32, 52, 159 y 166.

ALEGATOS

Los abogados Julio Fidel Macías Hernández y Norman Castro, reiteraron los argumentos en los cuales sustentaron las infracciones aducidas, dentro de la demanda de inconstitucionalidad.

El licenciado Antonio Ariel Rodríguez Villarreal considera que la infracción que se denuncia responde a que el apartado 2.1 “Concesión por parte del Estado”, limita la libertad y soberanía del Estado al otorgarle atribuciones de cedente a la concesionaria, convirtiéndola en una especie de “*Gobierno Paralelo*” y crea fueros y privilegios a su favor, al eximirla de realizar los trámites que corresponden ante la Autoridad Marítima de Panamá, lo que en consecuencia vulnera los artículos 1, 2 y 19 de la Constitución Política.

Aseguró además, que se conculcan los artículos 3; 123; 159, numeral 12; 315; 316 y 323 de la Carta Magna, toda vez que la Ley atacada introduce regulaciones relativas al Canal de Panamá, lo cual es competencia privativa de la Autoridad del Canal de Panamá, a la vez que permite a la empresa portuaria libertad absoluta de tránsito por

el Canal y la posibilidad de operar o contratar a través de personas de derecho público, incluyendo otros Estados, sin incluir un control legislativo previo, restringiendo así la potestad que le compete a la Asamblea Nacional; en adición, arguyó que no se exige un estudio de impacto ambiental que asegure que la instalación y operación de la concesionaria no afectará el ambiente del área portuaria.

Por su parte, la licenciada Helga Landau Mc Nabb sostuvo que el artículo 1 de la Ley No.5 de 16 de enero de 1997, transgrede los preceptos constitucionales 3, 19, 20, 32, 258, 259 y 266, porque atenta contra los principios de bienestar social e interés público a los que se obliga el Estado, destinando el uso y concesión de los bienes nacionales para satisfacer, con preponderancia y ventaja sobre el Estado, los intereses particulares de la empresa portuaria; máxime, cuando el contrato se desarrolla sin atender el debido proceso de licitación que correspondía.

De igual forma, señaló que no se exige en el contrato, ni en su prórroga, la realización de un estudio de impacto ambiental, lo que desampara el derecho a convivir en un ambiente sano y digno para asegurar la salud y el desarrollo social económico sostenible, en detrimento de los artículos 118 y 121 de la Norma Suprema.

En esta misma línea, la licenciada Berta Dilia Herrero Pinel, considera que se infringen los artículos 19 y 20, 32, 50, 159 y 266 de la Constitución, al quebrantarse el principio de igualdad, concediendo privilegios a la empresa concesionaria, frente a otras que pudieran aportar un mayor beneficio al país, anteponiendo el interés particular sobre el público. Todo ello, soslayando el mandatorio procedimiento de licitación.

Los licenciados Ariel I. Corbetti y Marco Antonio Austin Thomas manifestaron, que la norma impugnada desarrolla regulaciones desproporcionales que, lejos de defender el interés social, atentan contra éste y las posibilidades de obtener mejores beneficios económicos para la nación, como resultado de la omisión, por parte de las autoridades involucradas en esta contratación, de sus funciones de proteger la vida, honra y bienes de los nacionales, otorgando derechos excesivos, fueros y privilegios tributarios a la

empresa frente a otras; lo que en su conjunto, pugna con los artículos 17, 19, 20, 50 y 259 de la Constitución Política.

Adicionalmente, indicaron que se violan los artículos 295 y 298 de la Carta Magna al permitir la instauración de prácticas monopolísticas que amenazan el libre mercado e inhiben la libre competencia en cuanto a la explotación portuaria en las riberas del Canal de Panamá y en zonas que ni siquiera son adyacentes a la concesión. Argumentos estos a los que se adhieren los abogados Rubén J. Levy D., Elio José Camarena, Medardo Octavio Rosas Esquivel, Manuel Salvador Ábrego Romero, Ricardo Santamaría S., Gonzalo Hill Cedeño, María Tovar de Vélez, César Augusto Reyes Marín, Diana Julissa Ruíz Barrientos, Marisol del Pilar Marín Corrales, Yariela Ríos González y María del Carmen Tovar Batista de Vélez.

La sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A. a través de su apoderada judicial, la firma forense MORGAN & MORGAN LEGAL, presentó sus alegatos para que se declare que no es inconstitucional lo demandado.

Esgrimió en primer lugar, que lo acusado es el artículo 1 de la Ley 5 y no el contrato de concesión *per se*; con base en esto, estima que la Corte no tiene competencia para conocer de la constitucionalidad del meritado contrato, en tanto no ha sido éste, el que se ha impugnado, por lo que solicita que el análisis y la decisión que se profiera se limite a lo estrictamente pretendido.

En este sentido, agregó, que el estudio constitucional deberá circunscribirse a determinar si la aprobación a la que se refiere el precepto legal denunciado, la cual es facultad de la Asamblea Nacional, es constitucional o no, destacando que dicho órgano del Estado no puede negociar o modificar contratos de concesión, por lo que mal puede el Pleno de la Corte pronunciarse sobre el contenido del negocio jurídico, que solo interesa a las partes contratantes y que no constituye una ley formal, pues se le estaría afectando a la concesionaria, su derecho a la defensa y contradicción, dentro de un contexto en el que prevalecería la voluntad unilateral del Estado.

Además de los aspectos de fondo expuestos, la empresa indicó que esta acción no cumplió con los presupuestos de admisibilidad, pues, a pesar de establecer como objeto de impugnación, únicamente al artículo 1 de la Ley No.5 de 16 de enero de 1997, al desarrollar la sustentación de la acción, se refiere a todo el cuerpo normativo, generando así, incongruencia entre la nominación de lo que se demanda inconstitucional y lo que se describe.

De igual forma, expresó que tampoco se cumple con lo dispuesto en el artículo 2560 del Código Judicial, toda vez que no se transcribe la norma que se alega inconstitucional, ni mucho menos se establece el concepto de la infracción. A pesar de esta última aseveración, indica que “*el concepto de la infracción no demuestra prima facie una colisión entre la norma atacada y las disposiciones que se invocan como infringidas.*”

Sobre la supuesta conculcación de los artículos 1, 2 y 32 de la Constitución, argumentó que no ocurrió, pues la concesión, que es solo eso, no implica la renuncia de terrenos, y que su validez se respalda en el procedimiento que se efectuó conforme a la ley y a las prescripciones constitucionales, que incluyeron un proceso de contratación pública que fue acogido por el Consejo de Gabinete, refrendado por la Contraloría General de la República y aprobado en tres debates legislativos de la Asamblea Nacional; todo lo precedente, en auspicio de la soberanía que ostenta el Estado para contratar.

La empresa portuaria aseguró que las cláusulas proponen una opción a favor de PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para el desarrollo, administración y operación de las tierras Diablo e Isla Telfers, con un plazo límite de 15 años, tiempo que ya transcurrió sin mermar los intereses estatales, pero que, de todas formas, ofrece los mayores beneficios al Estado, reservándose éste, el derecho a concesionarlo a terceros.

Destacó, que la objeción de que trata la cláusula 2.1 del contrato persigue defender la seguridad jurídica y económica de la inversión de la empresa, la cual solo procede si la empresa determina que otras concesiones que otorgue el Estado sobre

esas zonas, responden a actividades similares a las dispuestas en la adjudicación, pues ello implicaría una duplicidad de servicios que afectaría directamente la operatividad y productividad de lo negociado.

Aseveró, que la cláusula 2.1 del contrato no disminuye la soberanía nacional ni la potestad regulatoria del Estado, así como tampoco está dirigida a satisfacer un interés privado, sino a garantizar que la empresa concesionaria cuente con las herramientas jurídicas necesarias para explotar eficiente y efectivamente el servicio público conferido.

Precisó, que la denuncia de infracción sobre el artículo 19 de la Carta Magna es infundada, siendo que lo que contempla el contrato es la concesión, de un servicio público, que en principio corresponde al Estado, para que sea un particular quien supla las necesidades públicas y se encargue de un negocio de tal magnitud que implica un desarrollo significativo en la economía nacional y, en general, repercuta positivamente en el bienestar social e interés público. En virtud de todo lo destacado, la Constitución permite cierto tipo de prerrogativas o incentivos, como los fiscales.

Esbozó, que el principio de igualdad que preceptúa la Constitución, se refiere es a la prohibición de un trato diferenciado entre personas que se hallen en las mismas condiciones. Situación que, en tal caso, debería verse reflejada en las distintas contrataciones que maneja el Estado con otros operadores portuarios radicados en el país.

Por otro lado, disienten sobre la supuesta vulneración que se aduce al respecto del artículo 50 de la Constitución Política, ya que no prohíbe el otorgamiento de prerrogativas económicas o de otra índole a través de contratos aprobados por ley, más bien, contempla la viabilidad de que el Estado celebre contratos que contengan excepciones a las leyes que regulan la materia, en función del interés social y del desarrollo de industrias que son de interés público.

Añadieron, que el Puerto de Balboa es el número uno en trasbordos de todo el continente, gracias a su eficiencia y ubicación geográfica, lo que lo hace consolidarse

como centro de distribución de mercancías que conecta los principales servicios de línea alrededor del mundo. Destacan, que en esta labor que PANAMA PORTS COMPANY, S.A. lleva desempeñando desde 1997, ha aportado un total de US\$444,978,979.60.

Alegaron, que el contrato original obligaba a la concesionaria a realizar inversiones de infraestructura durante los primeros 5 años, por la suma de US\$50,000,000.00, pero este monto fue aumentado con la firma de la Adenda No.1 de 28 de diciembre de 2005 a US\$1,000,000,000.00, compromiso que la empresa asegura haber superado con creces hasta llegar a un total de US\$1,695,546,955.00 en concepto de infraestructuras y equipos, cifra esta última que representa el 68% de la inversión total de la industria portuaria en Panamá en los últimos 20 años.

En adición, señalaron que, si se incluye el valor agregado de la empresa a los puertos más los empleos directos e indirectos generados, ha aportado a la economía nacional una cifra que sobrepasa los US\$6,000,000,000.00, rendimientos que también han convenido al Canal de Panamá.

La concesionaria encuentra necesario que, al ser los puertos propiedad de la Nación, el Estado regule en provecho y beneficio social para la población, y que, en ese sentido, es ostensible que sea el mismo Estado el más favorecido con el ascenso del contrato a Ley de la República, ya que, de esa manera, se garantiza mayor provecho económico y un fortalecimiento en la fiscalización y resguardo de los intereses ambientales.

Anotaron, que todos estos aspectos mencionados son factores que los legisladores tienen en cuenta al momento de aprobar estos contratos que terminan incorporándose al ordenamiento jurídico del país y que precisamente, por estas razones, es que se conceden ciertas exenciones, como por ejemplo, las de tipo fiscal, que estimulan las inversiones domésticas y trasnacionales, las cuales además, son constitucionalmente viables, siempre que se practiquen los procedimientos previamente establecidos para la creación de la Ley formal.

Al respecto, hicieron énfasis en que el Estado puede proveer y explotar los servicios públicos de forma directa bajo su propio riesgo y ventura; de forma mixta, con la participación de un particular y de forma indirecta, delegando en el particular la provisión del servicio. Por ello, encuentra desacertado que pretenda examinar las disposiciones de los contratos de concesión bajo la lupa del interés particular, cuando debe hacerse desde el social, al tratarse del otorgamiento de concesiones o contratos a particulares para que intermediariamente se brinde un servicio público que se extiende a usuarios nacionales e internacionales y que es entonces, de interés público.

En tanto la supuesta transgresión de los artículos 159, numeral 10; 163, numeral 1 y 259 de la Constitución Política, expusieron que, sumado a que los demandantes no llegaron a conceptualizarla, yerran al afirmar que exista una prohibición constitucional sobre el otorgamiento de alicientes a través de contratos aprobados por ley, pues manifiesta que el legislador está facultado para aprobar un contrato-ley que fije exoneraciones impositivas, como una manifestación de la soberanía nacional ejercida a través del Órgano Legislativo, con sustento en el verdadero espíritu de las normas constitucionales referidas, que lo que buscan es que el Estado, por motivos de utilidad pública, desarrolle y ejecute bienes u obras y que prefiera la cesión del interés particular para cumplir con la función social de brindar un servicio público.

Expresaron además que, el artículo 119 de la Ley N° 56 de 6 de agosto de 2008, que es posterior a la Ley que contiene la norma de la cual se disputa su constitucionalidad, sigue reconociendo las exenciones otorgadas, mediante contratos ley, previo a la entrada de la Ley General de Puertos, lo que, a su criterio, evidencia que no existe violación alguna al numeral 10 del artículo 159 de la Carta Constitucional.

Asimismo, manifestaron, que la naturaleza jurídica que caracteriza a este tipo de contratos, responde al interés público y social que persigue el Estado, y que siendo los puertos propiedad de la Nación, comportan la necesidad de que su regulación se haga en provecho y beneficio social para la población. Por lo que estima que debe existir una

normativa que fije los límites del sentido y alcance de los contratos sobre la administración y operación de los puertos.

De igual forma, se opusieron a los señalamientos de los demandantes empleados para alegar que habría una supuesta conculcación de los artículos 266 y 298 de la Constitución, recalcando que no es cierto que la concesión no se haya precedido de un procedimiento de selección de contratistas que garantizaran las conveniencias del Estado panameño y se acoge a las palabras del Procurador de la Nación, quien determinó que antes de confeccionarse y aprobarse el contrato ley analizado, se realizó la correspondiente licitación, tal cual consta en las actas de los debates de la Asamblea Nacional. Remarca que previo a la promulgación del negocio jurídico, se cumplió con los procesos administrativos, legales y constitucionales que se exigen.

También expresaron, que el contrato ley le reconoce a PANAMA PORTS COMPANY, S.A., un marco constitucional económico en base a criterios de legitimidad constitucional, económica y regulatoria que incluyen la prestación de un servicio público en la administración portuaria; materia lícitada y poder de control, vigilancia y regulación del Estado, lo que responde a la capacidad del Estado de entablar situaciones jurídicas que creen, modifiquen o extingan derechos, que en esta dirección, le permiten proveer servicios públicos de distintas formas: de manera directa, encargándose de la gestión y administración de forma exclusiva; de manera indirecta, concesionando la gestión y administración de los servicios o de manera mixta, compartiendo la gestión y administración de los servicios con particulares.

Según puntualizaron, solo por medio de la Constitución y la ley pueden crearse los servicios públicos y que su provisión puede ejecutarse indirectamente por medio de delegación a particulares, vía concesión administrativa y que en el caso especial de los puertos, que se encuadran como un bien público del Estado que no puede ser objeto de tradición, pero sí de concesión a favor de particulares, tal y como sucede con el caso de los puertos de Balboa y Cristóbal, operados por PANAMA PORTS COMPANY, S.A.

Por lo tanto, aseveraron que las disposiciones reconocidas a la empresa para ejercer la opción de extensión futura, deben valorarse desde una perspectiva de servicio público, en tanto se concesiona por motivos de interés social y no desde una posición de mercado particular para lo cual sí impera el establecimiento de mismas reglas y oportunidades a los competidores.

Atendiendo a lo precedente, destacaron como perfectamente compatible que, en las concesiones administrativas de servicios públicos, por motivos de interés social, se le reconozca a los concesionarios ciertas disposiciones que se inspiran y orientan en facilitar la ejecución, continuidad, eficiencia y efectividad del servicio público en provecho de los usuarios.

Con fundamento en las aseveraciones vertidas en la demanda, la concesionaria aclara que no es posible establecer otro puerto en el área de extensión y que la opción de expandir las zonificaciones de Diablo y Telfers no contempla la construcción de otro puerto.

Enfatizaron, que la posibilidad de expansión contemplada, solo se consideró para incrementar las zonas de operación de los puertos ya existentes, en caso de que fuese necesario, subrayando que, desde su conocimiento, las demás concesiones portuarias tienen similar derecho a expandir su área de concesión sin pagar retribución adicional, estando bajo los mismos términos y condiciones del contrato original y que en esos casos, el Estado no retuvo el derecho de otorgar concesiones a terceros en dichas áreas de extensión futura.

Aunado a lo anterior, afirman que las disposiciones contenidas en el contrato de concesión no conculcan el principio de libre concurrencia y competencia y que el derecho a expandir el área adjudicada es una prerrogativa típica de todos los contratos de concesión portuaria, permitiendo que opere el principio de igualdad entre personas que compiten en el mismo mercado y en igualdad de condiciones.

Finalmente, con referencia a la aducida vulneración de los artículos 109, 118, 119, y 120 de la Carta Constitucional, sostuvieron que la concesión aprobada por la norma atacada de inconstitucional, versa sobre puertos que ya habían sido construidos por el Estado y se encontraban en funcionamiento; en consecuencia, estima que cualquier normativa que hubiese sido aplicable al proceso de construcción de estos puertos, no puede verse afectada a la presentación de la demanda.

Referente al estudio de impacto ambiental, explicaron que la ley que aprueba el contrato concesionario de puertos entre el Estado y PANAMA PORTS COMPANY, S.A., antecede a la Ley General de Ambiente 41 de 1 de julio de 1998, la cual vino a ser reglamentada dos años después, mediante Decreto Ejecutivo N°59 de 16 de marzo de 2000; en este sentido, afirma que la ley que promueve el estudio de impacto ambiental dispone que los titulares de actividades, obras u proyectos que estén en funcionamiento al momento de entrar en vigor las normativas ambientales, podrán realizar una auditoría ambiental con el compromiso de cumplir con el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental que se derive de dicha auditoría que deberá ser aprobado primero por el Ministerio de Ambiente, advirtiendo que no fue sino hasta la promulgación del Decreto Ejecutivo No.57 de 10 de agosto de 2004, que el Estado aprobó el reglamento del proceso de evaluación de auditorías ambientales, momento desde el cual, la empresa procedió con las inspecciones impuestas en los puertos de Cristóbal y Balboa, mediante Resolución DIPROCA-PAMA-002-2010 de 29 de marzo de 2010 y la Resolución DIPROCA-PAMA-015-2011 de 08 de julio de 2011, cumpliendo con las nuevas regulaciones en materia de seguridad ambiental.

Sobre este tema, insiste en que la normativa vigente al momento en que se promulgó la disposición legal atacada no contemplaba estudios de impacto ambiental y estos, en todo caso, son aplicables para proyectos nuevos y no existentes, lo cual rige a partir de la primera regulación sobre la materia a través del Decreto Ejecutivo N°59 de 16 de marzo de 2000 y Decreto Ejecutivo N°1 de 1 de marzo de 2023, por lo que insiste

en que es falso que el contrato no obliga a la concesionaria a realizar instrumentos de manejo y gestión ambiental.

1.2. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CON ENTRADA 119313-2025

Es la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el abogado Antonio E. Moreno Correa, actuando en representación de la Contraloría General de la República, para que se declare inconstitucional el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para el Desarrollo, Construcción, Operación, Administración y Dirección de las Terminales Portuarias de los Contenedores, Ro-Ro, de Pasajeros, Carga a Granel y Carga General en los Puertos de Balboa y Cristóbal, aprobado por la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 y modificado por las Adenda No.1, aprobada por la Ley N°55 de 25 de diciembre de 2005, Adenda No.2, aprobada por la Ley N°25 de 7 de junio de 2010 y Adenda No.3, aprobada por la Ley N°79 de 6 de noviembre de 2012 y prorrogado automáticamente en virtud de lo estipulado en su Cláusula 2.9.

NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El accionante acusa como inconstitucional el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado por la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 y publicada en la Gaceta Oficial No.23,208 de 21 de enero de 1997 (f.3-50), cuyos anexos se encuentran en el Contrato N°309 de 24 de octubre de 1997, publicado en Gaceta Oficial No. 23,447 de 27 de diciembre de 1997 (f.68-655).

Este contrato-ley contiene tres (3) Adendas y el reconocimiento de una prórroga automática (contenida en la cláusula 2.9), cuyo contenido fue incorporado al referirnos a la sustanciación de la entrada 17547-2025.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y LOS CONCEPTOS DE LA INFRACCIÓN

El proponente de la presente acción constitucional arguye que el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., infringe los artículos 280.2, 159.15, 200.3, 17, 18, 32, 163.1, 290, 259, 258.2, 159.10, 118 y 119 de la Constitución Política.

Respecto a las violaciones de las normas constitucionales y al concepto en que lo han sido, se citan a continuación:

1. El artículo 280.2 de la Constitución Política (f. 665-668).

ARTÍCULO 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. (...)
2. *Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.*

De acuerdo al accionante se vulnera esta norma de forma directa por omisión; toda vez que establece una prórroga automática por un periodo adicional de veinticinco (25) años, prescindiendo del refrendo de la Contraloría General de la República, a pesar que la prórroga constituye un acto de manejo de fondos y otros bienes públicos que se encuentran sujeto al control previo; además, se desconoce que es potestad privativa de la Contraloría determinar los casos en donde ejerce exclusivamente el control posterior sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos. En este sentido, al no existir una Resolución proferida por la Contraloría que exceptúe este control previo, es claro que la prórroga automática del mencionado contrato-ley viola esta disposición constitucional.

Adicional, manifiesta que, la fiscalización y análisis del acto de afectación patrimonial que se realiza, en virtud del control previo, persigue que este no se perfeccione y, por consiguiente, no pueda surtir los efectos jurídicos que le son propios, hasta que la Contraloría manifieste su conformidad.

2. El artículo 159.15 de la Constitución Política (f. 668-669).

ARTÍCULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

(...)

15. *Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones...*

Indica que se viola de forma directa por omisión, puesto que la prórroga del Contrato no fue aprobada por la Asamblea Nacional, como parte de su función legislativa; así como las Adendas fueron aprobadas por ley, con mayor razón la extensión por veinticinco (25) años más, bajo los mismos términos y condiciones debía ser aprobada por dicho Órgano, con arreglo al principio que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

3. El artículo 200.3 de la Constitución Política (f. 670-671).

ARTÍCULO 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

(...)

3. *Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, según lo determine la Ley...*

Sostiene la infracción de esta norma, de forma directa por omisión, ya que, si las Adendas al Contrato fueron aprobadas por el Consejo de Gabinete, con mayor razón debió ser la prórroga. Manifiesta que la aprobación de los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado es parte de la función legislativa; así era necesario que el Consejo de Gabinete acordara dicha prórroga y autorizara al ministro del Ramo correspondiente para que presentara ante la Asamblea Nacional, el proyecto de ley que prorrogaba el Contrato de Concesión.

4. El artículo 17 de la Constitución Política (f. 671-672).

ARTÍCULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Arguye su violación directa por omisión, ya que al prescindir del refrendo de la Contraloría se dejó de aplicar la norma constitucional y el deber de las autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y a la Ley, ya que se prorrogó automáticamente un contrato que afecta patrimonios públicos. Además, indica que en el mencionado Contrato se incluyen cláusulas contrarias al bienestar social y al interés público. Así, por ejemplo, cita la cláusula 2.10 (Derecho de la Empresa), literal “r” cláusula 2.10 (literal I); 2.11

(Obligaciones de la Empresa), literal “b”; en las que se otorgan a la empresa concesionaria facultades exorbitantes, que riñen con el beneficio social y la utilidad pública en que se debió inspirar el Contrato.

5. El artículo 18 de la Constitución Política (f. 672-673).

“ARTÍCULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

Explica el propulsor constitucional que esta disposición ha sido vulnerada de forma directa por omisión ya que no es factible que el Contrato, como un acto de manejo de fondos y otros bienes públicos, se prorrogue automáticamente sin contar con el refrendo de la Contraloría, máxime sin que se haya exceptuado la prórroga.

6. El artículo 32 de la Constitución Política (f. 673-675).

“ARTÍCULO 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”.

El proponente de la presente acción constitucional arguye lesión en concepto de violación directa por omisión; al prorrogar automáticamente el Contrato, prescindiendo del refrendo de la Contraloría, a pesar que esta prórroga constituye un acto de manejo de fondos y otros bienes públicos que por disposición constitucional y legal se encuentran sometidos al control previo, por la función fiscalizadora de la Contraloría. Señala que la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá emitió la Resolución J.D. No.043-2021 de 23 de junio de 2021, en la cual se instruye la emisión de la Certificación de la vigencia de la prórroga automática por 25 años más que fue solicitada por PANAMA PORTS COMPANY, S.A., desconociendo el trámite especial que debía cumplirse para que este acto se perfeccionara y surtiera efectos que le son propios.

7. El artículo 163.1 de la Constitución Política (f. 675-678).

“ARTÍCULO 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

- 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución...”*

Explica el propulsor constitucional que se infringe esta norma de manera directa por omisión, al prorrogarse automáticamente el Contrato de Concesión; pues al aprobarse el Contrato, la Asamblea, en aquél entonces al incluir la cláusula 2.9 permite que un acto de manejo de fondos y otros bienes públicos, prescinda del control previo que ejerce la Contraloría.

Además, se vulnera esta disposición constitucional; toda vez, que el referido Contrato de Concesión fue aprobado, por Ley, en la Asamblea a pesar de contener cláusulas que atribuyen a la empresa concesionaria facultades exorbitantes de fijar y cobrar tarifas, importes y derechos por todas las operaciones y actividades en los puertos de Balboa y Cristóbal, a su absoluta y total discreción, tales como el manejo, transporte, trasbordo de toda clase de carga y la prestación de cualesquiera servicios realizados, suministrados o ejecutados por la concesionaria, afiliadas, subsidiarias o subcontratistas (cláusula 2.10, literal “r”), con lo cual le otorga preeminencia al interés particular sobre el bienestar social y el interés público que debe inspirar los contratos de concesión para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público.

Señalan que se da la lesión constitucional al introducir cláusulas que favorecen en forma leonina los intereses de la empresa concesionaria, contrariando el texto y el espíritu de la norma constitucional que establece que el interés público y el beneficio social deben inspirar un contrato de concesión, así indica que en la cláusula 2.10 (literal l), se estipula que la empresa concesionaria tendrá derecho de usar, sin costo alguno, agua proveniente de las fuentes naturales para la ejecución de las actividades de la concesionaria.

Señala la transgresión, además, con la prórroga automática del contrato y porque en la cláusula 3.1 le otorgó al concesionario sus subsidiarias, afiliadas y cesionarias, amplias exoneraciones, derechos y privilegios en materia tributaria, a pesar que las mismas no fueron establecidas mediante ley formal.

8. El artículo 290 de la Constitución Política (f. 678-680).

“ARTÍCULO 290. Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de

embajadas de conformidad con lo que disponga la Ley”.

Precisó el activador que, se da la violación en concepto de violación directa por omisión, ya que el Contrato Ley impugnado incluye la posesión, uso y usufructo de los Puertos mencionados, incluyendo sus instalaciones, edificios, infraestructuras, facilidades y áreas físicas, bienes que por disposición constitucional son de dominio público, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política, tal como consta en las cláusulas 2.2 (Concesiones previamente otorgada a la Autoridad Portuaria Nacional), 2.10 (Derechos de LA EMPRESA) y 2.12 literal “b”, “i” y “j”, (obligaciones del EL ESTADO).

También argue que la composición accionaria de PANAMA PORTS COMPANY, S.A., se encuentra publicada en distintos sitios de internet y en este sentido, manifiesta que es una sociedad anónima constituida en Panamá, en la que el Estado panameño tiene una participación accionaria equivalente al 10% y HUTCHISON PORTS (PANAMÁ), S.A. el 90%, esta última tiene como propietaria a HUTCHISON PORT HOLDINGS LIMITED, sociedad constituida bajo las leyes de las Islas Vírgenes Británicas. Por su parte, son accionistas de HUTCHISON PORT HOLDINGS LIMITED: CK HUTCHISON HOLDINGS LIMITED, sociedad constituida por las leyes de las Islas Caimán (80%) y PSA INTERNATIONAL PTE LTD (20%), cuyo propietario es TEMASEK HOLDINGS (PRIVATE) LIMITED, quien, a su vez, es propiedad del Estado de Singapur y cuyo único accionista es el Ministerio de Finanzas de Singapur. Así pues, el proponente indica que al ser beneficiario final una institución estatal extrajera, se viola el artículo 290 de la Constitución Política. Ya que se debe interpretar la norma de forma extensiva, a cualquier derecho real o la posesión de una parte del territorio nacional.

9. El artículo 259 de la Constitución Política (f. 680-682).

ARTÍCULO 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.

Sostiene la infracción de esta norma, de forma directa por omisión, ya que, los contratos de concesión para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para

la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicios públicos, deben inspirarse en el bienestar social y el interés público y no es dable que el interés particular prevalezca sobre el interés público al otorgarle a la empresa los puertos marítimos de Balboa y Cristóbal, ubicado en el Océano Pacífico y en el Atlántico, respectivamente, los cuales son parte importante de los sistemas de comunicación marítima nacionales e internacionales. Máxime que el contrato contiene numerosas cláusulas exorbitantes, a favor de la concesionaria. Y si bien, el Contrato Ley constituye una delegación de la actividad administrativa del Estado panameño al concesionario, supone una renuncia del Estado a las facultades que le son propias, como es el control, inspección y dirección de la respectiva contratación, al permitirle que unilateralmente, a su absoluta discreción, fije y cobre tarifas, importes y derechos por todas las operaciones y actividades de la empresa, de acuerdo con la cláusula 2.10 (derechos de la Empresa), literal "r". De igual manera, ocurre con la cláusula 2.11 del Contrato Ley que le otorga al concesionario el derecho a cobrar la tarifa que estime conveniente sobre una base comercial, por permitir a terceros el uso del Puerto existente, facultando a la empresa a determinar de manera unilateral si es aplicable el cobro de tarifas por los servicios adicionales que esta brinde. Además, la cláusula 2.10 literal "l" les da derecho a usar, sin costo alguno, el agua proveniente de las fuentes naturales. Arguye el activador que otro ejemplo es el minúsculo monto que tienen las fianzas de cumplimiento y de daños al medio ambiente constituida por la empresa a favor del Estado, por la suma de quinientos mil balboas (\$500,000.00) cada una, conforme las cláusulas 2.11 literal "g" y 2.13.

10. El artículo 258.2 de la Constitución Política (f. 682-684).

ARTÍCULO 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. (...)

2. *Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones...*

De acuerdo al accionante se vulnera esta norma de forma directa por omisión; toda vez que el Contrato contiene cláusulas que estipulan que bienes de dominio público por

disposición constitucional, como son las tierras dedicadas a las comunicaciones, puedan convertirse en vías de servicio privado, en lugar de calles públicas (cláusula 2.10, literal “e”). Los bienes de dominio público no pueden ser desafectados por un Contrato, sino por disposición constitucional. No puede transformarse en un bien de apropiación privada por cualquier método, son que es preciso que su desafectación se surta mediante una normativa del mismo nivel jerárquico que se le atribuyó al bien su calidad de dominio público.

11. El artículo 159.10 de la Constitución Política (f. 684-688).

ARTÍCULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...
10. *Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.*

Arguye su violación directa por omisión, ya que en la cláusula 3.1 del Contrato de concesión y sus Adendas se otorgan amplias exoneraciones, derechos y privilegios en materia tributaria (cláusula 3.1, literal “a”). De igual manera, la cláusula 3.1, literal “b” exonera a la Empresa, subsidiarias, afiliadas y concesionarias del impuesto sobre la renta sobre los ingresos que éstas perciban por todas las actividades que realicen, tales como, sin limitar, el almacenaje y manejo; manejo de carga suelta resultante del trasbordo o tránsito internacional de tales cargas y contenedores, así como de las actividades industriales y de manufactura que se establezcan; así como de las actividades industriales y de manufactura que se establezcan en los Puertos de Balboa y Cristóbal con el fin de exportar sus productos. A su vez, el Contrato en su cláusula 3.1 literal “c” da una exoneración del impuesto de transferencia de bienes muebles (ITBM) sobre los equipos, maquinarias, materiales, materias primas y otros. Por su parte, la cláusula 3.1 literal “d”, exonera de todo impuesto de dividendos provenientes de las actividades contempladas en el contrato. El literal “e”, exoneración del pago de la tarifa para contenedores, estiba, desestiba, manejo, manipulación y estadía dentro de los Puertos; asimismo el literal “f”

exonera el impuesto de inmueble; el literal “g” exonera el impuesto sobre licencia comercial o industrial (aviso de operación); el literal “h” exonera el impuesto sobre remesas o transferencias al extranjero por razón del pago de comisiones, regalías o por cualquier otro concepto relacionado con las actividades en el Contrato Ley; el literal “i” exonera el pago de impuesto de timbres a ser pagados por el Contrato de Concesión por monto superior a los cien mil balboas (B/.100,000.00); literal “j”, exonera el pago del impuesto honorarios y derechos por el denominado “Servicio de Vigilancia Especial” y literal “k” exonó todo impuesto, tasa, derecho, gravamen, retención u otros cargos de similar naturaleza.

Se exonera, de igual forma, los impuestos, cargas, tasas, derechos o contribuciones, los ingresos o ganancias que PANAMA PORTS COMPANY, S.A., sus afiliadas, subsidiarias, cesionarias o accionistas, generen fuera de la República de Panamá y el Estado les garantiza que no se impondrá nuevos impuestos que se apliquen únicamente a actividades relacionadas con Los Puertos.

Arguye el activador que se vulnera la norma constitucional ya dicha exoneraciones no se establecieron por medio de una ley formal, sino por medio de una ley que aprueba un contrato, lesionando la potestad soberana que tiene el Estado en materia tributaria.

12. El artículo 118 de la Constitución Política (f. 688-689).

ARTÍCULO 118. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

De acuerdo al accionante se vulnera esta norma de forma directa por omisión; toda vez que, afecta el medio ambiente sano y libre de contaminación; así en la cláusula 2.10, literales “n” y “ñ” se estipula, respectivamente, que la empresa concesionaria tiene derecho a remover tierra, rocas, vegetación en general y demás obstáculos que dificulten la ejecución de sus actividades, a dragar, rellenar o reforzar las áreas costeras asignadas y disponer de los desperdicios en el mar, en el lugar más convenientes y a menor costo para la Empresa. De lo anterior, señala que se advierte que el Contrato antepone los intereses de la concesionaria frente al derecho al medio ambiente sano y libre de contaminación, desconociéndose el deber del Estado y de todos los habitantes de la República de propiciar

un desarrollo económico que prevenga la contaminación ambiental.

13. El artículo 119 de la Constitución Política (f. 689).

ARTÍCULO 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

Precisó el activador que, se da la violación en concepto de violación directa por omisión, ya que el Contrato Ley impugnado prevalecen los intereses económicos de la Empresa, sobre el deber de proteger el medio ambiente para garantizar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación ambiental.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, *Luis Carlos Manuel Gómez Rudy*, emitió concepto respecto a la presente demanda de inconstitucionalidad, mediante la Vista número 5 de 13 de agosto de 2025 (f. 2024-2082 T. IV), siendo el criterio jurídico que se debe declarar **la inconstitucionalidad** de las referidas leyes, por ser incompatibles con el orden constitucional vigente.

Manifestó que mediante Vista N°1 de 19 de febrero de 2025, emitió pronunciamiento en torno a una demanda de inconstitucionalidad, admitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sustentada en argumentos sustancialmente análogos. Señaló que en dicha ocasión estableció su conformidad jurídica con los planteamientos expuestos por el activador, al considerar que el Contrato de Concesión vulnera preceptos fundamentales contenidos en los artículos 2, 19, 32, 50, 52, 109, 118, 119, 120, 159, 166, 258, 259, 266 y 298 de la Constitución Política.

Continúa esbozando que este nuevo análisis parte, no sólo, de la reiteración de cuestionamientos ya formulados, sino de una reafirmación del deber de control que impone el principio de supremacía constitucional. De esta manera, señala como ejes temáticos: **(I)** La improcedencia de la prórroga automática de una concesión administrativa, **(II)** La exigencia de que las concesiones se orienten al bienestar social y al interés público, **(III)** La naturaleza jurídica de los bienes de uso público y su

inalienabilidad frente a intereses privados, **(IV)** La inconstitucionalidad de exoneraciones tributarias y portuarias no establecidas mediante ley formal en contravención de los principios de legalidad y equidad tributaria, y **(V)** La afectación al derecho fundamental a un ambiente sano y libre de contaminación. Adicional, la prohibición del dominio o control extranjero sobre el territorio nacional.

Sobre la *prórroga automática* indica que la forma específica en que fue redactada la cláusula 2.9 del Contrato, al supeditar su activación automática al cumplimiento genérico por parte de la empresa de sus “obligaciones básicas”, resulta ambigua, imprecisa y jurídicamente débil, generando un perjuicio estructural para los intereses del Estado. Lo anterior, a su criterio, excluye toda posibilidad de revisión sustantiva por parte del Estado al momento de renovar la concesión, lo que provoca un menoscabo efectivo para el interés general.

Además, señala que, desde una perspectiva complementaria, considera que el refrendo de Contraloría General de la República constituye una manifestación concreta y operativa del principio de control previo respecto de los actos administrativos de contenido económico que comprometen recursos del Estado.

Reconoce que el demandante ha demostrado con suficiencia argumentativa que el Contrato Ley vulnera el artículo 280.2, 17, 18 y 163.1 de la Constitución Política; No obstante, difiere de la transgresión de los artículos 159.15 y 200.3, pues a pesar de que considera que la ausencia de mecanismos sustantivos en el contrato no permitieron la revisión amplia, objetiva y diligente de la concesión con anterioridad a la prórroga, excluyendo a la Contraloría, no considera que ello implicara la necesidad de una nueva intervención del Órgano Ejecutivo ni de la Asamblea Nacional (f.2064). A su criterio, el instrumento jurídico inicial debía prever mecanismos que permitieran activar los controles institucionales, en especial los de legalidad y fiscalización antes de la renovación automática (f. 2065).

Con relación a la *prohibición del dominio extranjero de parte del territorio nacional*, reconoce la validez institucional y el valor técnico de los Informes de Auditoría (No. 029-203-2025/DINAG-DESAACP de 9 de abril de 2025), emitidos por la Contraloría respecto

a la composición accionaria de la empresa concesionaria; pero considera que no existen elementos de convicción, dentro de la óptica constitucional, por lo que descarta este argumento (f.2067).

Acerca del principio de que *las concesiones deben inspirarse en el bienestar social y el interés público*, en lo que atañe a los artículos 258.2 y 259 reitera que la cláusula 2.1 del Contrato Ley, otorga a la Empresa un conjunto amplio de derechos exclusivos que son lesivas al principio de bienestar social y al interés público. También, manifiesta que la cláusula 2.1 al establecer una concesión gratuita sobre otros perímetros sin justificación técnica o social debidamente acreditada, infringe el texto constitucional. Considera que la prórroga automática del Contrato de Concesión transgrede los artículos 258.2 y 259 de la Carta Magna (f.2068-2070).

Sobre la *exoneración de impuestos y tasas portuarias*, arguye que le corresponde de manera exclusiva a la Asamblea Nacional, la facultad de establecer, modificar o suprimir tributos mediante ley formal, de conformidad con el artículo 159.10 de la Constitución Política. En este sentido, considera que las exoneraciones previstas en la cláusula 3.1 del Contrato fueron otorgadas sin que mediara una evaluación previa, técnica y objetiva de su impacto económico y financiero para el Estado, introduciendo un régimen fiscal excepcional a favor de la empresa (f.2071-2073).

Acerca del *derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación*, reitera que la Vista emitida con anterioridad, sostuvo que la ausencia de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) vulnera los artículos 108, 118, 119 y 120 de la Constitución Política (f.2076-2080). Así también, en cuanto a los argumentos del activador contenido en los literales “n” y “ñ” de la cláusula 2.10 del Contrato, sostiene que se contraponen los intereses económicos de la empresa concesionaria al derecho constitucional de toda persona, de gozar de un medio ambiente sano y libre de contaminación.

ALEGATOS

El Licenciado Antonio Moreno Correa actuando en nombre y representación de la Contraloría General de la República, quien es el propulsor constitucional reiteraron los

argumentos en los cuales sustentaron las infracciones aducidas, dentro de la demanda de inconstitucionalidad (f.2230-2287).

Los Licenciados Roberto Ruiz Díaz en su propio nombre y representación (f.2096-2134), Licenciados Julio Fidel Macías Hernández y Norman Casto en sus nombres y representación (f.2143-2194) y la firma ANGEL, KIPERSTOK y ASOCIADOS en su propio nombre y representación (f.2196-2205), presentaron alegatos a favor de que se declare la inconstitucionalidad del contrato-ley.

En lo medular sostienen que, la prórroga automática no puede operar como tal, debe estar condicionada a que se cumplan las condiciones contenidas en el contrato-ley; que el Estado panameño no puede ejercer su voluntad y potestad soberana, ni decidir sobre las futuras concesiones sobre la extensión futura del objeto de la concesión; que en materia de exoneraciones fiscales, se crean fueros y privilegios; se transgrede el derecho de toda persona de vivir en un ambiente sano y libre de contaminación; que la estructura accionaria de la empresa evidencia el control mayoritario de intereses foráneos.

Por su parte, los memoriales que se recibieron en contra de que se declare la inconstitucionalidad del mencionado Contrato-Ley, fueron de los Licenciados Edgardo Molina Mola, en su propio nombre y representación (f.2208-2228), el Licenciado Adán Arnulfo Arjona López, en su propio nombre y representación (f.2798-2816), el Licenciado Víctor Leonel Benavides Pinilla, en su propio nombre y representación (f.2818-2855) y el Licenciado Raúl Rodríguez, en su propio nombre y representación (f.2859-2897).

Los juristas coinciden en que los contratos leyes tienen rango constitucional y están diseñados para las grandes inversiones privadas locales e internacionales que necesitan que se les brinde estabilidad jurídica para su inversión, sin que puedan ser afectadas por leyes actuales o futuras que le sean contrarias o modificadas unilateralmente por el Estado. En cuanto a la prórroga automática señalan que, opera como una condición suspensiva legalmente pactada y no requiere aprobación de la Asamblea nacional; porque no se trata de una modificación a los términos y condiciones del Contrato original. Que la prórroga se materializó en actos administrativos específicos

y no se solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de los citados actos administrativos y que PANAMA PORTS COMPANY, S.A. cumplió la única pero importante condición establecida en la cláusula 2.9 del contrato-ley. Respecto al argumento que se infringe la Constitución por ausencia del control previo que debió hacer la Contraloría General de la República, tratándose de un acto de manejo de fondos y otros bienes públicos, arguyen que la fiscalización de esta entidad puede darse posterior, consecuentemente, siendo la prórroga de un contrato un acto posterior, no puede darse de manera previa. Respecto a las exoneraciones impositivas manifiestan que el legislador está plenamente facultado para, mediante un contrato-ley determinar y fijar exoneraciones.

COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 206, numeral 1 de la Constitución Política, tiene la atribución de velar por la guarda e integridad del Estatuto Fundamental, a través de la acción de inconstitucionalidad, entre otras acciones, siendo ésta, una de las vías establecidas para hacer efectivo el cumplimiento de sus mandatos, reglas, principios y valores.

La Constitución Política es la fuente superior de toda normativa y rectora del poder público, que es ejercido a través de los poderes del Estado, por conducto de las autoridades públicas, queda claro entonces, que se constituye en la norma suprema que guía toda interpretación del ordenamiento jurídico y, además, supedita todas las actuaciones de los servidores públicos y de los particulares.

De allí, que se configura en la norma vinculante que le otorga validez y vigencia a toda norma de inferior jerarquía o acto de servidor público, no pudiendo ser desconocida en su aplicación y exigibilidad.

En este contexto, es la Constitución Política la que limita el poder público, por consiguiente, legitima los actos originados en ejercicio de ese poder público, por lo que, al ser inobservada, la consecuencia derivada es la declaratoria de inconstitucionalidad, siendo nuestro deber, a través de la interpretación de la norma suprema, garantizar que se cumplan sus mandatos con efectividad.

Las dos causas en estudio tienen la finalidad de examinar la constitucionalidad o no de la Ley N°5 de 16 de enero de 1997, por la cual se aprueba el contrato celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los Puertos de Balboa y Cristóbal, y sus Adendas, a saber las contenidas en las siguientes leyes: Ley N°55 de 28 de diciembre de 2005 “Que aprueba la Adenda N°1 al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., autorizado mediante la Ley N°5 de 16 de enero de 1997; Ley N°25 de 7 de junio de 2010 “Que aprueba la Adenda N°2, al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado mediante Ley N°5 de 1997; y Ley N°79 de 6 de noviembre de 2012, “Que aprueba la Adenda N°3 al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado mediante Ley N°5 de 16 de enero de 1997 y la prórroga automática.

Para tales efectos, en aras de salvaguardar la integridad de la Constitución Política, el Pleno se encuentra debidamente facultado para analizar el contrato-ley de concesión, aprobado por la Asamblea Nacional y determinar, si en efecto, contravienen o no el orden constitucional; toda vez que son susceptibles de control constitucional por la vía de acción de inconstitucionalidad, las estipulaciones pactadas por el Estado en un contrato con rango de ley, aprobados por la Asamblea Nacional en ejercicio de sus funciones legislativas (Cfr. entrada 596032023-sentencia de 19 de julio de 2023).

Este criterio fue aplicado en las acciones de inconstitucionalidad incoadas contra cláusulas del Contrato Ley N°36-2017, aprobado mediante Ley N°28 de 25 de mayo de 2017, que fue examinado en sentencia de 3 de agosto de 2021 y contra la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, dilucidada en sentencia de 27 de noviembre de 2023.

Para poner de relieve el alcance del deber constitucional atribuido al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, recordemos las palabras contenidas en el libro EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN PANAMÁ, del Doctor CARLOS BOLÍVAR PEDRESCHI, que a propósito del ejercicio de la guarda de la constitución señaló lo siguiente:

“Realmente, hoy día no debe haber razón para que, estimado inconstitucional un acto, dicho acto continúe subsistiendo. La regla contraria encontraba su razón de ser en el respeto que se le debía a la soberanía del Parlamento y al deseo de no antagonizar con este importante órgano del gobierno derogando los actos expedidos por éste. Sin embargo, hoy día estas consideraciones carecen de fundamento tanto teórico como práctico. Carecen de fundamento teórico por cuanto es regla de general aceptación la necesidad y conveniencia de controlar la actividad de los distintos órganos del gobierno y a ello conducen principalmente las innovaciones en el campo del Derecho Público. El interés general, que está por encima de cada uno de los órganos del gobierno y a cuyo servicio deben estar los referidos órganos, ha hecho cosa normal en el plano teórico la necesidad de que los órganos del gobierno sean controlados y la naturalidad con que, cada vez más, dichos órganos aceptan este control. En el plano del control de la legalidad, por ejemplo, se ha dicho que la declaratoria de ilegalidad de un acto, lejos de minar la autoridad del Órgano Ejecutivo, prestigia y robustece tal autoridad. Desde el punto de vista práctico, también hoy día carece de razón de ser el principio de la simple inaplicación del acto estimado inconstitucional. Ello es así por el hecho de que el control de la constitucionalidad no constituye una facultad que se haya arrogado el Órgano Judicial contra la voluntad y el interés de los restantes órganos que componen el gobierno de un Estado. Al ejercer esta facultad de estimar constitucional o inconstitucional un acto, el Órgano Judicial no hace otra cosa que cumplir un deber que le ha sido impuesto formalmente por otro órgano del gobierno que es el Legislativo y en cuya decisión, de hecho, es evidente la participación y aquiescencia del propio Órgano Ejecutivo, cuya influencia en la promulgación de la Constitución y de las leyes puede apreciarse más acentuadamente en los gobiernos de corte presidencialista. En consecuencia, en la práctica no hay fundamento para estimar que la derogatoria de un acto expedido por el Legislativo ocasione fricciones entre este órgano y el judicial, pues el último se limita a cumplir un encargo institucional de aquél. Por otra parte, y también sobre la carencia de fundamento práctico, visto el problema dentro de la dinámica que le es propia, debe tenerse presente que el órgano competente para declarar inconstitucional y, en consecuencia, derogado un acto, es el mismo que declara constitucionales muchos actos impugnados y, por lo mismo, la actitud de los órganos presuntamente afectados por estos fallos no vendrá determinada por una sola decisión, sino, en todo caso, por el conjunto de sentencias dictadas por el Órgano Judicial en ejercicio del control de la constitucionalidad.

...

En cuanto a la extensión de la derogatoria, en Panamá esta puede afectar la totalidad del acto o parte del mismo, todo ha de depender de si la inconstitucionalidad incide sobre el acto íntegramente o únicamente sobre parte del mismo. El problema de la extensión de la derogatoria no ha ofrecido problema alguno en Panamá ni media razón para que lo ofrezca. En los casos en que es solamente parte del acto, lo que resulta contrario a la Constitución, la Corte hace una simple labor de poda y amputa del acto la parte viciada, pero el acto subsiste con la parte que se conforma a la Constitución. En los casos en que la totalidad del acto se ha estimado inconstitucional, la sentencia de la Corte produce el efecto de extinguir el acto en su integridad. Con relación a este efecto de la sentencia, la jurisprudencia de la Corte no deja duda de la claridad con que se ha venido entendiendo el principio de que la derogatoria no afecta necesariamente a la totalidad del acto impugnado”.

CONSIDERACIONES DEL PLENO.

Luego de expuestos los argumentos de los activadores constitucionales, la opinión del Procurador General de la Nación y los alegatos, el Pleno examinará las pretensiones que se formulan en las demandas de inconstitucionalidad acumuladas.

Procede esta Superioridad a efectuar el estudio correspondiente, según el principio de interpretación constitucional de universalidad, de manera tal, que se confrontará la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 contentiva del contrato de concesión celebrado entre el Estado Panameño y PANAMA PORTS COMPANY, S.A. (denominada la empresa) y sus Adendas, a saber las contenidas en las siguientes leyes: Ley N°55 de 28 de diciembre de 2005 “Que aprueba la Adenda N°1 al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., autorizado mediante la Ley N°5 de 16 de enero de 1997; Ley N°25 de 7 de junio de 2010 “Que aprueba la Adenda N°2, al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado mediante Ley N°5 de 1997; y Ley N°79 de 6 de noviembre de 2012, “Que aprueba la Adenda N°3 al contrato suscrito entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado mediante Ley N°5 de 16 de enero de 1997 y la prórroga automática, con todo el texto constitucional, para determinar si se originan lesiones o no al mismo.

CONTEXTO HISTÓRICO

Debe recordarse que, en sus inicios, los puertos de Balboa (Pacífico) y Cristóbal (Atlántico); ambos ubicados en las entradas del Canal de Panamá, eran manejados y operados por la Compañía del Canal de Panamá.

Con la firma de los Tratados Torrijos-Carter, en vigencia a partir de 1979, se crea la Comisión del Canal de Panamá¹, agencia especial conformada por los Gobiernos de Estados Unidos y Panamá, que reemplazó a la Compañía del Canal de Panamá y encargada de la reversión de los bienes estipulada en los tratados.²

¹ La Comisión del Canal de Panamá fue la responsable de todo el manejo y operación de la Zona del Canal hasta el 31 de diciembre de 1999, cuando la Comisión debió transferir gradualmente los derechos al Gobierno de Panamá.

² Canal de Panamá, Reseña Histórica del Canal de Panamá.

Como consecuencia de los tratados, LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ no desempeñaría los servicios comerciales de muelles y desembarcaderos con el manejo de carga y pasajeros; de allí que los puertos de Balboa y Cristóbal pasarían a ser administrados por la extinta Autoridad Portuaria Nacional de Panamá³, creada en 1974 y encargada de planificar, construir, mejorar, expandir y mantener el sistema portuario nacional; además de desarrollar los puertos existentes. LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ, también tenía como finalidad contrarrestar la competencia de los otros puertos de contenedores internacionales fuera de Panamá, con la intención de convertirse en un Centro de Carga de Contenedores de las Américas.⁴

En el año 1997, se crea la Autoridad del Canal de Panamá, en virtud de la Ley N°19, con el compromiso de mantener el Canal, al servicio del comercio mundial⁵. En este mismo año se crea la Autoridad Marítima de Panamá⁶ y se celebra el contrato-ley con la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A.

Hasta ese momento, la operación de ambos puertos (Balboa y Cristóbal) había Estado bajo el control, financiamiento y administración estatal, a cargo de la extinta Autoridad Portuaria Nacional de Panamá.

Mediante el contrato-ley que nos ocupa, el Estado otorgó en concesión el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general, y sus respectivas infraestructuras e instalaciones, en los puertos de Balboa y Cristóbal.

DEL CONTRATO LEY

Cabe indicar que, a la fecha de la realización de los actos de contratación pública, la normativa vigente era la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 “Por la cual se regula la contratación y se dictan otras disposiciones”, aplicable, entre otras, para la contratación

<https://pancanal.com/resena-historica-del-canal-de-panama/#::~:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20del%20Canal%20de,primero%20de%20octubre%20de%201979>

³ Creada por la Ley N°42 de 1974, G.O. 17596 del 20 de mayo de 1974.

⁴ https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11378817_06.pdf

⁵ Mediante el Acto Legislativo N°1 de 27 de diciembre de 1993 se adicionó el título El Canal de Panamá, a la Constitución Política, como patrimonio inalienable de la Nación panameña.

⁶ Decreto Ley N°7 de 10 de febrero de 1998.

realizada por el Estado para la operación o administración de bienes, como en este caso, para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los Puertos de Balboa y Cristóbal.

Esta ley estableció como principios rectores de la contratación pública, la transparencia; economía; responsabilidad; equilibrio contractual; deber de selección objetiva y justa e igualmente, fijó las reglas de interpretación contractual.

Asimismo, contempló el procedimiento y trámites para llevar a cabo la convocatoria y la celebración de actos de contratación pública.

En este contexto, corresponde examinar lo alegado por los activadores constitucionales sobre la infracción del artículo 266 de la Constitución Política, que atañe al incumplimiento del proceso de licitación pública, sin que se garantizara la plena justicia en la adjudicación de la concesión a la empresa.

Al respecto, en la Resolución de Gabinete N°237 de 27 de noviembre de 1996 “Por la cual se autoriza al Ministerio de Comercio e Industrias para celebrar, en nombre y representación del Estado, un contrato con la empresa denominada PANAMA PORTS COMPANY, S.A.”, publicada en la Gaceta Oficial N°23,181 de 11 de diciembre de 1996, se precisó en el considerando: “Que el 29 de julio de 1996 se celebró el acto de convocatoria pública para otorgar en concesión la administración, operación y desarrollo de los Puertos de Balboa y Cristóbal. Como resultado de dicha convocatoria EL ESTADO adjudicó la concesión a la empresa HUTCHINSON INTERNATIONAL TERMINAL por representar la oferta más ventajosa.”

Cabe aclarar, que se dejó igualmente plasmado en esta resolución, que PANAMA PORTS COMPANY, S.A. es subsidiaria de HUTCHINSON INTERNATIONAL TERMINAL.

En consecuencia, se autorizó y acordó la celebración de un contrato entre el Estado, representado por el Ministro de Comercio e Industrias y la empresa PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para la administración, operación y desarrollo de los puertos de Balboa y Cristóbal.

Por otra parte, en igual sentido, se aludió en la exposición de motivos de la Ley N°5 de 16 de enero de 1997, lo que a la letra expresa:

“Coherente con el plan de desarrollo económico, el Gobierno Nacional, tomó la decisión de privatizar los principales puertos de la nación a través de un proceso de concesión administrativa y con tal propósito se realizaron, tres llamados públicos para recibir ofertas de las empresas interesadas en la concesión integral de los puertos de Balboa y Cristóbal.

El Órgano Ejecutivo designó una Comisión Evaluadora de alto nivel, la cual consideró que la empresa Hutchinson International Terminal, representaba la oferta más ventajosa para el Estado, por lo que se le adjudicó definitivamente, y a partir de este momento el Ministerio de Comercio y la Autoridad Portuaria Nacional han venido promoviendo y negociando la celebración del contrato con la empresa PANAMA PORTS COMPANY, el cual se elaboró tomando como modelos otros contratos como el de Manzanillo International Terminal, S.A. y Colon Container Terminal, con el propósito de brindarle a los inversionistas de terminales portuarios las mismas condiciones, beneficios, incentivos y ventajas. De esta manera el Gobierno Nacional se asegura que el ejercicio del desarrollo de la actividad en mención, se desenvuelva en un ambiente de sana y libre competencia”

Se infiere con certeza, con base al principio de publicidad de lo antes citado, que, en efecto, el Estado a través de la Autoridad Portuaria Nacional, siendo la entidad rectora de la actividad de los puertos en ese momento (en la actualidad la Autoridad Marítima de Panamá), que la celebración del contrato de concesión, tuvo precedida del cumplimiento del procedimiento establecido en la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995.

Consideración ésta, que encuentra sustento en las actuaciones aludidas, puntualmente, a la fecha en la cual en que se realizó la convocatoria pública el 29 de julio de 1996, de lo cual se afirmó, hubo tres llamados para todos los interesados en esta concesión portuaria.

Igualmente aseveró, que las propuestas presentadas fueron objeto de análisis por parte de una Comisión Evaluadora de alto nivel, con la finalidad de determinar el cumplimiento por parte de los proponentes de los parámetros o especificaciones fijados por el Estado, verificación ésta, que culminó con la selección de aquella que estimaron más ventajosa para el Estado, entendiéndose la adjudicación de la concesión portuaria; lo que se asimila, a la observancia de permitir la libre competencia económica en esta fase previa, de la convocatoria del acto público.

En tanto, luego de atendido este procedimiento, se procedió a la celebración del contrato a través del Ministerio de Comercio e Industrias, en representación del Estado, según se autorizó en la Resolución de Gabinete N°237 de 27 de noviembre de 1996.

De conformidad con esta situación fáctica examinada, para el Pleno, queda corroborado que la contratación del Estado con PANAMA PORTS COMPANY, S.A., sí fue objeto de una convocatoria del acto público en los términos establecidos en la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, lo que se enmarca en la observancia del mandato contemplado en el artículo 266 del Estatuto Fundamental.

Por consiguiente, queda desvirtuada la transgresión alegada a esta norma suprema, por parte de los activadores constitucionales.

CONCESIÓN FUTURA SOBRE TERRENOS DEL ESTADO Y CONCESIÓN PREVIAMENTE OTORGADA A LA AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL

El contrato celebrado entre el Estado y PANAMA PORTS COMPANY, S.A. (la empresa), que examinamos, le otorga en concesión los puertos de Balboa y Cristóbal para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general, y sus respectivas infraestructuras e instalaciones, debidamente detalladas en el anexo I.

Vemos que el objeto de la concesión, son los puertos de Balboa y Cristóbal que pertenecen al Estado, tal como establece el artículo 258 de la Constitución Política, los que pueden ser objeto de concesión, no obstante, ésta se encuentra condicionada a que tengan como finalidad el bienestar social y el interés público, según lo establecen los artículos 258 y 259 del texto constitucional, los que citamos:

“Artículo 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

- 1. El mar territorial y las aguas lacustres, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la ley...”*

“Artículo 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.”

Es de relevancia para efectos de este análisis, precisar lo que se entiende como bienestar social y el interés público, puesto que este objetivo es el que debe guiar la contratación, es decir, que las cláusulas que pacte el Estado le resulten beneficiosas, en el marco de las políticas públicas que le corresponde desarrollar con incidencia en la colectividad, cuyo resultado sea el bien común:

“Bienestar social: Como función del Estado moderno se señala la del bienestar público o social, en el sentido de procurar a todos los habitantes de su territorio (o al menos a los nacionales) la protección encaminada a conseguir los medios bastantes económicos, sanitarios, intelectuales y de cualquiera índole conducentes a una existencia digna, segura y cómoda para quienes trabajan, para los impedidos de hacerlo o para los que hayan alcanzado la edad merecedora de descanso.” (Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, págs. 492-493)

“Interés público: concepto indeterminado que fundamenta y justifica la actuación de las Administraciones públicas. La intervención administrativa en los campos diversos de la vida social y económica debe estar basada en que con tal intervención se busca el interés público, o es exigida por tal interés.

Es la traducción jurídico-administrativa del concepto jurídico-político de bien común, que integra gran parte de la teoría de los fines del Estado.

El interés público, como concepto genérico, se concreta y especifica cuando la Administración actúa en el campo de sus potestades, de manera que toda actuación administrativa tiene un fin, como uno de sus elementos objetivos, que supone la concreción del interés público o general.” (Diccionario Jurídico Espasa, pág. 240)

“Utilidad pública: todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado; o, con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto.” (Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, pág. 291)

Así las cosas, es a la luz de estos conceptos que esta Superioridad efectuará el análisis de las cláusulas contenidas en el contrato-ley, toda vez que estos presupuestos *sine qua non*, son los que deben caracterizar toda concesión, en este caso, la otorgada para el desarrollo del transporte logístico de mercancías a través del sector portuario, siendo un mandato constitucional, que de ninguna manera puede ser desconocido.

Cabe indicar, que en el contrato de concesión se distinguen dos áreas físicas que son las que se otorgan, la referente al denominado “puerto existente”, integrado por las

infraestructuras, instalaciones y facilidades en operación entregadas; y la otra, compuesta por Diablo e Isla Telfers identificada como “la extensión futura”.

Efectuada esta aclaración, nos remitimos a algunas cláusulas acordadas, como parte del análisis constitucional:

I. Cláusula 2.1 concesión por parte del Estado, se establecieron entre otras estipulaciones, las siguientes:

- Se le otorga a la empresa el derecho a ejercer la opción dentro del término de los primeros quince años, en iguales términos y condiciones de este contrato, para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección del área de la “extensión futura”, solamente a través de una notificación al Estado.
- En caso que la empresa ejerciera la opción antes descrita, no pagará contraprestación alguna, ni renta adicional por la “extensión futura.”
- Si el Estado decidiera otorgar concesión sobre “la extensión futura”, previamente y en todo momento, debe consultarle a la empresa, para obtener su aprobación, siendo la única que puede objetarla en caso que considere que esas concesiones conciernen a actividades similares a las otorgadas en este contrato.
- De darse concesión sobre “la extensión futura”, se fija como limitación, el derecho y la obligación del Estado para terminar la misma, tan pronto como sea razonablemente práctico, considerando que la empresa tiene la primera opción para el uso de “la extensión futura”.
- Durante los primeros tres años del contrato no otorgará a ningún tercero el derecho de operar el negocio de manejo de carga en el área de muelles, en la Estación Naval de Rodman (denominación utilizada en el contrato), sin antes, darle a la empresa la primera opción para aceptar o rechazar la operación de ese negocio, en los mismos términos o condiciones o en términos y condiciones que no sean menos favorables a aquellos ofrecidos por el tercero.

Al recibir el Estado una oferta por parte de un tercero para operar el negocio, que considere aceptable, se la entregará a la empresa para que la considere en un término de treinta días calendario.

Si la empresa hace una oferta al Estado en los mismos términos y condiciones propuestos por el tercero, el Estado deberá otorgarle a la empresa la concesión para operar el negocio; si no formulara la empresa una oferta, entonces el Estado puede otorgar esa concesión al tercero, en los términos y condiciones que no sean más favorables que aquellos entregados a la empresa para su consideración.

II. Cláusula 2.2 concesiones previamente otorgadas por la Autoridad Portuaria Nacional

- El Estado deberá transferir y entregar a la empresa, según acuerdo entre las partes, mediante documento separado, suscrito por la empresa y el director de la Autoridad Portuaria Nacional, debidamente autorizada por el Comité Ejecutivo de esta entidad, las sumas correspondientes a los

ingresos provenientes de aquellas concesiones retenidas por el Estado y aquellas que el Estado subsecuentemente otorgue o renueve, cuyas infraestructuras e instalaciones, la empresa tenga la responsabilidad de mantener y de aquellas que restrinjan el uso del puerto existente por parte de la empresa.

Las sumas acordadas correspondientes deberán ser transferidas y entregadas por el Estado a la empresa, durante la vigencia de este contrato y su prórroga, no obstante, cualesquiera cambios en los términos de dichas concesiones o identidad de los concesionarios.

De las cláusulas enunciadas, el Pleno identifica un trato privilegiado para la empresa al permitirle la concesión más allá del “puerto existente” a la “extensión futura” en igualdad de términos y condiciones, a través de una mera comunicación al Estado de esta decisión, lo que veda una negociación para el desarrollo de la actividad en esa otra área.

Además, se impide a otros agentes económicos del sector portuario y logístico, a través de un proceso de contratación pública, presentar ofertas en sus propuestas que pudieran representar para el Estado mayores ventajas y beneficios económicos.

Sumado a lo anterior, lo más grave, deviene de la gratuidad para la empresa, en caso de decidir ampliar la actividad hacia la “extensión futura”, puesto que se convino, que no pagaría contraprestación alguna.

Observamos, que el Estado además de otorgarle esa opción, con ausencia de una participación abierta y transparente de otras empresas interesadas, que permitiría evaluar ofertas, encaminadas para la obtención de mayor provecho a los intereses estatales; le concede la posibilidad de explotar la actividad en esa área, sin que ello implique ningún tipo de obligación económica, lo que a todas luces representa una protección al patrimonio financiero de la empresa, en detrimento de los intereses del Estado.

Esta estipulación se constituye en un desequilibrio de las prestaciones económicas pactadas, que originan una inclinación desproporcionada a favor de la empresa, sobre la cual no media justificación alguna, en perjuicio de las arcas del Estado y del interés público, al dejar de percibir ingresos producto de la administración de bienes de dominio público, lo que se encuentra ausente de una retribución justa.

En adición, es una clara violación a la finalidad u objetivo de toda concesión que celebre el Estado con un particular, que es el bienestar social y el interés público, de conformidad con lo que contempla el artículo 259 del Estatuto Fundamental.

Advierte este tribunal constitucional, que prevalece en lo referido, el interés particular sobre el bien común.

Por otra parte, apreciamos que en caso que el Estado decidiera dar en concesión la “extensión futura”, subordina la libertad y la capacidad que ostenta para contratar, al condicionarla a la aquiescencia de la empresa, inclusive le confiere el derecho a objetarla, de forma exclusiva y excluyente, si califica a las actividades a desarrollar, como iguales a las que realiza.

Constata el Pleno, que esta cláusula resulta incompatible con la facultad que tiene el Estado para disponer de los bienes de dominio público y para darlos en concesión, según las limitaciones que establecen la Constitución Política y el ordenamiento jurídico.

Esta potestad de ninguna manera se puede trasladar a un particular, para que sea él que, con su anuencia o visto bueno, disponga sobre la procedencia o no de la concesión y, por consiguiente, del uso de los bienes de dominio público.

La atribución que tiene el Estado para dar en concesión los bienes que le pertenecen, es privativa. De allí que toda actuación, que, en el ejercicio de esta facultad, delegue, subordine o condicione a un ente distinto o particular, resulta lesiva a la Norma Suprema, siendo la que fija los límites, conjuntamente, con el ordenamiento jurídico concordante, que regule la materia objeto del contrato.

Esta Superioridad es del criterio, que no existe razonabilidad en esta estipulación, que pueda justificar lo comisionado a la empresa para su beneplácito o aprobación.

Al respecto, se enfatizará las reglas de la contratación pública tienen como fuente medular la Constitución Política, así como la normativa que la desarrolla, por consiguiente, las autoridades públicas en quienes recae la facultad de negociar y convenir los términos y condiciones del contrato, tienen que enmarcar su actuar en el contexto de lo que la ley les permite, tal como lo dispone el artículo 18 Constitucional.

De lo contrario, frente al desconocimiento e inobservancia del texto constitucional y legal, deviene en ilegítimo su actuar al desviar el ejercicio de sus facultades en la contratación pública.

Por otra parte, la cláusula que dispuso la entrega a la empresa (durante la vigencia del contrato y su prórroga), de los ingresos originados en las concesiones otorgadas de manera previa a la celebración de este contrato que examinamos, por parte de la Autoridad Portuaria Nacional, retenidos por el Estado, que fue modificada en la Adenda N°1, en la cual la empresa renuncia al derecho a percibir los ingresos de las concesiones del Estado con Atlantic Pacific, S.A. y Astilleros Braswell Internacional, S.A., representó para el Estado una afectación a las arcas públicas, por un período de casi nueve años, al dejar de obtener esos ingresos económicos, en perjuicio del bien de la colectividad.

Esta estipulación es una evidente inclinación para el provecho particular, que anula el mandato constitucional que impone que toda contratación pública debe caracterizarse y tener como finalidad la satisfacción del interés público.

Igualmente, se corrobora un desequilibrio contractual en perjuicio del Estado, en el cual se quebranta el interés general ante la falta de la eficacia económica, que debe tener como norte toda concesión; es de relevancia resaltar, que en todo lo que se pacte debe prevalecer el fin sobre el objeto del contrato, toda vez que ese propósito es indeclinable e inalterable.

El análisis hasta el momento realizado, permite determinar que el contrato-ley aprobado mediante Ley N°5 de 16 de enero de 1997, vulnera de manera ostensible, los preceptos constitucionales que a continuación enunciamos.

El artículo 19 que prohíbe todo fuero o privilegio e impone un trato igualitario para todos los que se encuentran en plano de igualdad, toda vez que se le ha conferido un trato privilegiado y excluyente a la empresa frente a otros agentes económicos en iguales condiciones para contratar con el Estado, al no recibir un trato equitativo.

Al interpretar de manera conjunta los artículos 258 y 259, queda clara su transgresión, ante el otorgamiento de prerrogativas a la empresa, para autorizar o aprobar previamente, las concesiones que el Estado considere dar, en los términos

fijados en el contrato, lo que es una facultad constitucional exclusiva del Estado, siendo el único que puede disponer de los bienes que son de su dominio público, como son los puertos y de darlos en concesión, quedando vedada toda posibilidad de trasladar a un particular el ejercicio de esta atribución, al establecerse esa condición.

Además, esta Superioridad ha corroborado, asimismo, la transgresión de los artículos 50 y 259, ante la evidente inclinación de la balanza a favor de la empresa, por los beneficios, provechos y la utilidad desproporcionada, que no se justifica en el texto constitucional ni el ordenamiento jurídico, al desconocerse el objetivo medular de toda concesión, como es el bienestar social y el interés público. Las cláusulas constitucionales denotan una preferencia del interés particular en detrimento del bien común.

También debemos referirnos a la concesión administrativa y su rol determinante en el desarrollo económico de los países globalizados. En este modo de gestión pública, el Estado permite, a través de un proceso de convocatoria transparente y pública, a inversionistas nacionales y/o extranjeros que operen o desarrollen una obra o servicio público, con la finalidad de optimizar su valor.

Bajo esta visión, se promueve la inversión segura conforme la buena fe de las partes que suscriben un acuerdo, en donde se consignan una serie de derechos y obligaciones que deberán regir durante el plazo de vigencia de la concesión, en respeto al orden público.

Esta Corporación, a su vez, ha declarado que los Estados, en ejercicio de su soberanía, también realizan acuerdos internacionales llamados *tratados de promoción de la inversión*, que buscan asegurar un trato justo y equitativo para cada parte, en donde se respeten las normas jurídicas del Estado contratante y la protección y respeto a los derechos del inversionista. Es decir, las partes deben, en su buena fe contractual, acatar que el contrato se regirá, no sólo, por el derecho interno del país contratante sino, además, por los principios que norman el orden público internacional.

Puntualizado lo que precede, corresponde acotar que la relación jurídica derivada de un contrato entre el Estado y un particular, debe caracterizarse por una desigualdad

jurídica, puesto que las partes contratantes no se encuentran en un plano de igualdad en la contratación pública, como sucede en el ámbito privado.

Toda vez, que es al Estado quien le corresponde establecer las pautas y condiciones en ejercicio del poder soberano de sus prerrogativas y control, en este caso, sobre la disposición de los bienes que son de su dominio público, teniendo como objetivo garantizar el bienestar social y el interés público.

Por este motivo, es que en la contratación pública se pactan cláusulas denominadas exorbitantes para afrontar la obligación y el deber que tiene el Estado de salvaguardar el bien común, las que se entienden como “estipulaciones cuyo objeto es conferir a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquellos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales” (Vedel, Georges, Derecho Administrativo, pág. 191, citado en la Consulta N°88 de 5 de junio de 1995 de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá).

Sobre este tema, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo señaló en el fallo de 22 de julio de 1993, lo que citamos en lo medular:

"Un Sector de la doctrina considera que la diferencia entre los contratos administrativos y los contratos civiles debe buscarse en el "régimen jurídico de los distintos vínculos contractuales, afirmando que los contratos administrativos se caracterizan por la existencia de cláusulas exorbitantes en relación con el derecho común o subordinación jurídica del particular a la administración, poniendo como ejemplo de ellas a la cláusula de caducidad" (Resolución de 22 de julio de 1993 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la excepción de prescripción dentro del juicio por cobro coactivo que le sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario a CECILIO GERARDO STERLING Y CECILIA ANA STERLIN DE RODRIGUEZ).

Sostiene Allan R., Brewer-Carías, citado por Miguel González Rodríguez en su obra la Contratación Administrativa en Colombia-Doctrina y Jurisprudencia, que las llamadas cláusulas exorbitantes "no son cláusulas en el sentido de que no son estipulaciones contractuales sino que, en realidad, son manifestaciones del poder de acción unilateral propio de la administración..., relacionada con la posibilidad de adoptar decisiones unilaterales relativas a dirección, interpretación, incumplimiento, sanción, modificación unilateral y extinción..., y provienen de los poderes propios de acción unilateral de la administración como gestora del interés público..."

Este tipo de cláusulas confieren al Estado en la contratación pública, en virtud de

su poder soberano, el control y dirección en la consecución y cumplimiento del contrato y efectuar las modificaciones que se requieran por motivos de conveniencia a favor del interés público.

No obstante, en el contrato-ley *in examine* hemos corroborado que el Estado se ha despojado de ese poder soberano, sin ejercer esas cláusulas exorbitantes, al evidenciarse que la aludida desigualdad jurídica es en detrimento de los intereses del Estado y por el contrario, en beneficio y utilidad privilegiada para PANAMA PORTS COMPANY, S.A., toda vez que las cláusulas revisadas evidencian la prelación del interés particular sobre el general.

Es palpable el desequilibrio contractual, que se visualiza en los privilegios y prerrogativas concedidos a la empresa, así como, en una ausente contraprestación justa y equitativa para el Estado, que repercute en detrimento del bienestar general; pese a que el desarrollo de la actividad portuaria y logística de los puertos de Balboa y Cristóbal refleja un crecimiento exponencial en el movimiento de carga que se da en el comercio marítimo internacional.

Las estipulaciones del contrato referidas, muestran de manera ostensible la lesión al orden constitucional, al soslayarse el eje cardinal de este análisis, es decir, el mandato constitucional contemplado en el artículo 259, que impone que las concesiones tengan como norte y finalidad el bienestar social y el interés público, sumado a la inobservancia de formalidades, principios y reglas que dirigen a la contratación pública, contemplados igualmente en la Constitución Política, tal como lo explicamos previamente.

La contratación pública, impone transparencia, publicidad, igualdad de trato, economía, responsabilidad, equilibrio contractual, selección objetiva y justa; por lo que las actuaciones deben estar ajustadas al marco constitucional y legal.

Como ya se indicó, en la contratación entre el Estado y el particular debe primar la buena fe, lo que impone el acatamiento del ordenamiento jurídico por ambas partes, en interés de alcanzar un equilibrio justo que se materialice en la utilidad y beneficios mutuos, sin desconocer los derechos que les asiste a ambas partes en un plano de equidad contractual y de justicia.

Esa justicia a la cual aludimos se encuentra concatenada a la seguridad jurídica, entendida ésta como la certeza y previsión de una normativa con estabilidad, exenta de constantes modificaciones sustanciales, que permite conocer con antelación, los efectos jurídicos que puedan derivarse de una relación, en este caso, contractual con el Estado. Asimismo, se constituye en el contrapeso o freno contra arbitrariedades al margen de la ley y de lo pactado o convenido.

En este contexto, es el contrato-ley el que tiene como objetivo brindar esa seguridad jurídica al inversionista en proyectos de gran magnitud en el ámbito industrial o comercial, dotando de esa garantía de estabilidad de la ley aplicable a esa relación contractual patrimonial y las modificaciones que puedan darse de ese marco legal.

Se deja de manifiesto que la seguridad jurídica queda garantizada al vincular el propósito gubernamental, en cuanto a cumplir con los fines del Estado, con los intereses generales de la Nación, según el mandato constitucional, quedando investidos los actos de legalidad.

El examen del contrato-ley nos ha permitido determinar que los términos y condiciones pactados quedaron supeditados a la discrecionalidad de una de las partes, es decir, a la empresa, lo que ha originado la supresión del poder soberano que ostenta el Estado en la contratación pública, en perjuicio de los intereses del bien común.

Situación ésta que tiene incidencia en esa seguridad jurídica que debe ofrecer el contrato-ley, al no subordinarse la voluntad manifestada al bienestar social, siendo éste su objetivo primordial.

En este contexto, el Pleno precisa que el Estado en el ejercicio del poder público, a través de las autoridades facultadas para tales efectos, debe actuar con objetividad y salvaguardar los intereses generales, con sometimiento al imperio de la ley.

PRÓRROGA AUTOMÁTICA DEL CONTRATO LEY

Como punto de partida, resulta pertinente establecer que los contratos de concesión son los que *“celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o*

conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia o control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”⁷.

Sobre el particular, también debemos acotar que, las modificaciones de este contrato-ley, siempre estarán supeditadas al cumplimiento de las formalidades y aprobaciones que se dieron para la celebración de la concesión original.

El activador refiere que con la cláusula 2.9 del contrato-ley se da la violación de los artículos 17, 18, 32, 163.1, 159.15, 200 y 280.2 de la Constitución Política; toda vez que, establece una prórroga automática de la concesión, por un periodo adicional de veinticinco (25) años, bajo los mismos términos y condiciones; sin que se permitiera a la Contraloría General de la República ejercer su función fiscalizadora, tratándose de actos de manejo de fondos y otros bienes públicos.

En este sentido, la cláusula 2 “condiciones generales”, 2.9 (Duración de la Concesión), señala:

“2.9 Duración de la Concesión

Este Contrato tendrá una duración de veinticinco (25) años, contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia. Las partes convienen que este Contrato se prorrogará automáticamente por un periodo adicional de veinticinco (25) años bajo los mismos términos y condiciones, siempre y cuando LA EMPRESA haya cumplido con todas sus obligaciones básicas de acuerdo con este contrato.”

Se observa que en el año 2005, el Estado panameño suscribe con la empresa PANAMA PORTS COMPANY, S.A., la primera Adenda (aprobada por la Ley N°55 de 25 de diciembre de 2005), en donde se consignan una serie de considerandos y se hace constar que esta obedece a que la empresa, como resultado del contrato-ley, se le

⁷ Sentencia de 4 de agosto de 2008, Sala Tercera Contencioso Administrativo y Laboral, Corte Suprema de Justicia.

reconocieron los mismos beneficios, incentivos, exoneraciones, créditos fiscales, tarifas impositivas y demás condiciones otorgadas a los demás operadores portuarios, sin que el Estado recibiera ninguna contraprestación a cambio; razón por la cual, citamos, el Estado luego de una negociación con la empresa acordó:

“ ...Que con esta negociación **EL ESTADO** logró que **LA EMPRESA** pague una contraprestación justa por las infraestructuras y puertos en operación recibidos en concesión de **EL ESTADO**: el aumento de la tarifa por movimiento de seis a nueve dólares más el aumento quinquenal de acuerdo al índice de precios al consumidor; el compromiso contractual de invertir *mil millones de dólares con 00/100 (US\$ 1,000,000,000.00)*, para *aumentar significativamente la capacidad* de los puertos de Balboa y Cristóbal; la renuncia de créditos por inversión por infraestructura portuaria y no portuaria; la renuncia a créditos por *doce millones de dólares con 00/100 (US\$12,000,000.00)* por dragados solicitados durante la vigencia de la Resolución No. 14 de 13 de mayo de 2002; y la renuncia del derecho contractual de **LA EMPRESA** de recibir ingresos por algunas concesiones retenidas por **EL ESTADO**; con lo cual aumentarán significativamente los ingresos para el país, además de la generación de miles de empleos en las ciudades de Panamá y Colón.... ” (f.53).

Llama la atención que esta concesión, a diferencia de los demás operadores portuarios del Estado, que se utilizaron como referencia para establecer la equiparación de beneficios, incentivos, exoneraciones, créditos fiscales, tarifas impositivas y otras condiciones, ya que inició su actividad con estructuras existentes; pues de acuerdo a los anexos del mencionado contrato, visible de fojas 68-655 (Contrato N°309 de 24 de octubre de 1997 G.O. 23447 de 27 de diciembre de 1997), el Estado le otorgó a la empresa, en el *Puerto de Balboa*, un polígono en el *área terrestre y marítima* de ciento noventa y siete hectáreas con cuatro mil ochocientos cincuenta y ocho metros cuadrados con siete decímetros cuadrados (197 has + 4858.07m2) y en el Puerto de *Cristóbal*-Provincia de Colón, un área de ciento cuarenta y siete hectáreas, más mil novecientos cuarenta y tres metros cuadrados, con setenta y nueve decímetros cuadrados (147 has + 1943.79m2).

Cinco años más tarde, en el año 2010, se suscribe la Adenda No.2 (aprobada por la Ley N°25 de 7 de junio de 2010), con la finalidad, según el considerando, de procurar la efectividad y eficiencia de las actividades portuarias (f.61). A través de este documento se modifica la cláusula 2.3, relativa a los Pagos por parte de la empresa; estableciendo

un aumento de la tarifa por “Movimiento” (carga y descarga de contenedor) y Régimen Impositivo.

Finalmente, la Adenda No.3 (aprobada por la Ley N°79 de 6 de noviembre de 2012), introduce reformas en materia laboral.

Al examinar el texto de la cláusula 2.9 del contrato-ley se observa que las partes convinieron la prórroga automática del contrato, por un período adicional de veinticinco (25) años, bajo los mismos términos y condiciones, la que fue supeditada al cumplimiento por parte de la empresa, de todas sus obligaciones básicas, de acuerdo con las estipulaciones del contrato.

Su literalidad denota el interés de asegurar la prórroga, al no contemplarse de manera expresa, que una vez culminado el término de la concesión por veinticinco (25) años, se renegociarían los términos y condiciones pactados originalmente; puesto que solamente se convino como exigencia para permitir esa posibilidad de prórroga automática, el acatamiento elemental de las obligaciones por parte de la empresa, de lo que se aprecia la fijación de una condición o presupuesto mínimo.

Resulta útil hacer un repaso de los actos previos a la prórroga. De esta manera, observamos que la Autoridad Marítima de Panamá emitió la Certificación SG-N°021-06-2021, remitida a la empresa PANAMA PORTS COMPANY, S.A., a través de la Nota ADM-1123-06-2021-DGPIMA-CON de 28 de junio de 2021, recibida el 29 de junio de 2021, por medio de la cual certifica el cumplimiento de las obligaciones básicas contractuales y, en consecuencia, la vigencia de la prórroga automática por el periodo adicional de veinticinco (25) años, hasta el 31 de enero de dos mil cuarenta y siete (2047).

La certificación descrita fue precedida por actuaciones consignadas en la Resolución J.D. N°043-2021 de 23 de junio de 2021, proferida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, publicada en la Gaceta Oficial N°29316-B de 25 de junio de 2021, que seguidamente detallamos en lo medular:

La empresa PANAMA PORTS COMPANY, S.A. presentó el 8 de enero de 2021, memorial ante la Autoridad Marítima de Panamá, en la cual solicitó la certificación de la vigencia de la prórroga automática, por periodo adicional de veinticinco (25) años del

contrato de concesión contenido en el Contrato Ley N°5 de 16 de enero de 1997, con sustento en las auditorías efectuadas por la Autoridad Marítima de Panamá y la Contraloría General de la República; así como de conformidad con la cláusula 2.9 del contrato de concesión.

La Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá, como parte del proceso de verificación del Contrato-Ley N°5 de 16 de enero de 1997, emitió la Nota N°DGPIMA-0950-REC-2020 de 13 de octubre de 2020, por medio de la cual le remite al administrador de esta entidad, Informe de Cumplimiento que se sustentó en las observancias y desempeño de los aspectos legales, de ingeniería, operativos y financieros en lo concerniente a las cláusulas del contrato-ley, concluyendo que la empresa cumplió con lo pactado tanto en el contrato-ley como en las tres Adendas del contrato.

El administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, mediante Nota ADM N°1269-10-20 de 16 de octubre de 2020, remitió a petición de la Contraloría General de la República, el referido Informe de Cumplimiento del contrato-ley y sus tres Adendas.

El Contralor General de la República a través de la Nota N°859-2020/DINAG-DSTVAG de 21 de diciembre de 2020, remitió a la Autoridad Marítima de Panamá, copia autenticada del Informe de Auditoría NUM.032-203-2020/DINAG/DSTVAG de 21 de diciembre de 2020, producto de auditoría efectuada entre marzo y diciembre de 2020, con relación a los veinticinco (25) años de duración del contrato de concesión, en la cual arribó a la conclusión que las operaciones efectuadas por la empresa en este período, fueron en cumplimiento sustancial de las cláusulas y obligaciones básicas del contrato de concesión y sus Adendas.

De igual manera, recomendando al Estado, en este informe de auditoría, a través de la Autoridad Marítima de Panamá y de conformidad con las cláusulas del contrato, revisar en conjunto las tarifas de movimiento de contenedores, impuesto sobre la renta, muelleaje, fondeo y boyas del período anterior y realizar los ajustes correspondientes, así como dejar establecido de forma clara, cuál será el beneficio económico del Estado, al

tener una participación del 10% de las acciones y sobre las inversiones efectuadas por la empresa, luego que culmine el contrato.

Posteriormente, la directora general de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá, en ejercicio de la facultad de trámite y fiscalización de las concesiones para la explotación de los puertos nacionales, expidió la Nota N°DGPIMA-053-REC-2021 de 25 de enero de 2021, en la que hizo constar que PANAMA PORTS COMPANY, S.A., cumplió con las obligaciones contractuales convenidas en el Contrato-Ley N°5 de 16 de enero de 1997 y sus respectivas Adendas.

De conformidad con estas actuaciones, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, decidió mediante Resolución J.D.N°043-2021 de 23 de junio de 2021, antes referida, autorizar al Administrador de esta entidad, para proceder a dar respuesta a la solicitud realizada por la empresa PANAMA PORTS COMPANY, S.A. en el memorial que presentó el 8 de enero de 2021; autorizó al Administrador igualmente, para certificar el cumplimiento de las obligaciones básicas contractuales y en consecuencia la prórroga automática, por periodo adicional de veinticinco (25) años de los derechos de concesión otorgados a la empresa, hasta el 31 de enero de 2047, con fundamento en la auditoría enunciada de la Contraloría General de la República y el informe de cumplimiento de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares referido; instruyó al representante del Estado ante la Junta Directiva de la empresa, a suscribir el Acuerdo de Accionistas para garantizar un pago mínimo anual de dividendos a favor del Estado, por la suma siete millones de balboas, en interés de velar e incluir los mejores intereses del Estado el sector marítimo, logístico y de todos los panameños; y por último, ordenó al administrador de esta entidad, según lo establece la ley, para iniciar las gestiones para la revisión integral de las tarifas por movimiento de contenedores fijadas para las diferentes concesiones portuarias, a fin de ser actualizadas.

Si bien no se puede dejar de reconocer la existencia de dichos actos preliminares, lo cierto es que ellos no tienen la virtud de cumplir, por sí solos, con las condiciones, trámites, gestiones y actos de orden público que perfeccionen y le den validez al acto de

extender la vigencia de la concesión; por lo tanto, su sola existencia no produce la efectividad jurídica del acto de la prórroga.

Ahora, qué actos eran necesarios para que realmente se pudiera configurar la validez de la prórroga jurídicamente:

1. La necesidad de renegociar las condiciones.

Vemos que las actuaciones del Estado para aplicar la cláusula 2.9 del contrato y reconocer la vigencia de la prórroga del periodo adicional del contrato-ley, hasta el 31 de enero de 2047 a la empresa PANAMA PORTS COMPANY, S.A., en iguales términos y condiciones, no fueron encaminadas para lograr una renegociación de los términos y condiciones pactadas en el contrato, con la finalidad de asegurar sus intereses, perpetuando con esta omisión el desequilibrio contractual en perjuicio del bien común.

A diferencia de las Adendas suscritas, que involucraron la negociación de todas las partes y las aprobaciones de ley; la prórroga automática de la concesión por 25 años más pretende extender la vigencia y los derechos del concesionario por el mero transcurrir del tiempo del plazo original, siempre y cuando la Empresa, presumiblemente, haya cumplido con todas sus obligaciones básicas.

Ninguno de los actos preliminares y los actos administrativos que dictó la Autoridad Marítima de Panamá dan cuenta de una actividad de renegociación; sino que se comportan como un refrendo del cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de la empresa concesionaria. Sin embargo, eso no constituye una renegociación de las condiciones porque esa actuación no es un simple acto de notarización. Aún más, con independencia de que se haya renegociado o no, se tenía que cumplir con normas de orden público para que dichas actuaciones tuvieran validez. Esos elementos de validez están carentes, ausentes e inexistentes.

Sobre este aspecto, el artículo 103 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley N°153 de 2020, publicada en la Gaceta Oficial N°29107-A de 7 de septiembre de 2020, expresa a la letra:

Artículo 103. Plazo máximo de los contratos.

Las contrataciones con el Estado se otorgarán por un plazo máximo de veinte años y podrán ser prorrogadas a solicitud del contratista por un

plazo que no exceda al señalado originalmente con el contrato. Para tal efecto, el contratista deberá solicitar dicha prórroga un año antes de su vencimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, no será obligatorio para el Estado convenir en la prórroga de los contratos de concesión en los mismos términos y condiciones previstos en el contrato original.

El Estado tendrá derecho de incluir en los contratos cualquier otra cláusula o condición que estime conveniente, a fin de asegurar sus intereses, respetando el principio de transparencia y el equilibrio contractual de las partes contenidas en esta Ley...”

Precepto normativo este, aplicable al momento de conceder la prórroga por ser de carácter general, según lo contemplado en la cláusula 3.3. del contrato, que precisa, que además de ser el contrato, la ley aplicable entre las partes; el contrato se regirá por las leyes vigentes al momento en que se firmó el contrato y aquellas regentes a futuro sobre esta materia en la República de Panamá, excepto en la medida que dicha normativa sea contraria, inconsistente o incompatible con el contrato o no sean de aplicación general.

Es importante acotar que, al iniciar este análisis lo hicimos a partir del concepto de concesión administrativa, con la finalidad de distinguir esta modalidad de otras figuras de contratación con el Estado. A partir de la definición de concesión administrativa, podemos desglosar algunas características: a) es un acto jurídico entre el Estado y un sujeto (empresa o concesionario), b) se otorga en función de un interés público en busca del mayor beneficio para la colectividad, ejercida sobre bienes de dominio público, c) parte de una inversión privada por cuenta y riesgo del concesionario, a cambio de una remuneración y derechos, d) tiene un carácter temporal, e) la administración pública tiene un conjunto de potestades jurídicas de ejercicio unilateral.

Los poderes jurídicos de actuación del Estado en las concesiones administrativas se constituyen en un medio para garantizar la consecución de sus fines y responden al principio de autotutela; por lo que existen con independencia de la voluntad de las partes. Doctrinalmente se destaca que esta potestad reviste los caracteres de inalienable, intransmisible, irrenunciable e imprescriptible.⁸

⁸ Matilla Correa, Andry. La concesión administrativa, 1. ed. Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, pág.109.

Ciertamente, es frecuente incluir la figura de la prórroga automática en esta modalidad de contratos; no obstante, ante *concesiones estatales*, no puede perderse de vista su razón de ser o finalidad, en donde el Estado cede su derecho de prestación, operación y/o explotación de un bien de uso común, a un tercero con el objetivo de optimizar un recurso. De allí que, al referirse a un bien de uso público, el Estado conservará potestades de ejercicio unilateral que proceden directamente del ordenamiento jurídico.

2. La renegociación de la concesión contenida en una Adenda y refrendada por la Contraloría General de la República.

La extensión de la vigencia del contrato con base en la cláusula 2.9 de *prórroga automática*, sin la celebración de una Adenda, prescindiendo del refrendo de la Contraloría General de la República quien ejerce la función constitucional de control previo, evidencia que el Estado no ejerció la potestad que ostenta para salvaguardar sus intereses, al no efectuar una renegociación de lo convenido en el contrato tomando en consideración que, como se expuso en el contexto histórico, los hechos que generaron la celebración del contrato-ley (1997), han cambiado. Así, por ejemplo, Panamá asumió la responsabilidad total de la administración del Canal desde el 31 de diciembre de 1999, tiempo en que se ha consolidado su operación de forma exitosa con persistencia, confianza y sostenibilidad. Adicional, la ampliación del canal (2016), representó un incremento en el promedio de tránsitos diarios, con buques de mayor tamaño y movilización de carga; todo lo cual, sin duda ubica al país en circunstancias distintas de operatividad de sus puertos, factores que pudiesen converger en nuevas negociaciones, aunado a las políticas que fomentan el crecimiento socio-económico; a través del desarrollo del conglomerado marítimo y logístico contenidas en la *Estrategia Marítima de Panamá*.

Queda claro, que se dejó de ponderar el posicionamiento en el que nos encontramos a nivel del continente americano y global en la explotación de esta industria, así como las ventajas que ofrece nuestro Canal ampliado, que funciona de forma eficiente y eficaz y que se ha constituido en un eje medular con su contribución en el

incremento del movimiento de cargas, con mayor competitividad al servicio del comercio marítimo internacional, debido a nuestra privilegiada posición geográfica que nos ha permitido desde siempre coadyuvar al comercio internacional.

El crecimiento económico que ha experimentado la industria logística y portuaria, debe repercutir en mayores provechos y beneficios, sin embargo, al mantenerse iguales los términos y condiciones pactados, se desconoce la utilidad existente actualmente, lo que, a todas luces, reiteramos, representa una continuidad del desequilibrio contractual al que hemos aludido con anterioridad, en perjuicio del Estado panameño, por consiguiente, del interés público y el bienestar social.

Esta Superioridad es del criterio, conforme a la normativa referida, que estas modificaciones debieron pactarse de manera previa y diáfana, cumpliendo con las formalidades de ley para tales efectos, es decir, preceder a la vigencia de la prórroga del contrato. Así, en definitiva, somos del criterio que se hizo una interpretación errónea de la cláusula 2.9- Prórroga Automática, creyendo que la literalidad del texto significa prescindir de las solemnidades de la Ley para extender la vigencia de la Concesión. La incorporación de esta cláusula no permite la evasión de actos procesales para su formalidad; pues, estamos ante una contratación en el ámbito del derecho público y no en el derecho privado que permite la tácita reconducción. Sin perjuicio de lo anterior, es plausible indicar que el artículo 1112 del Código Civil exige el cumplimiento de requisitos para la validez de los contratos que son: consentimiento, objeto cierto y causa. Estos requisitos sí se pueden aplicar en el ámbito de derecho público y es claro que hay ausencia de solemnidades al no existir una Adenda previa a la prórroga automática del contrato-ley celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A. por lo que le asiste la razón a los accionantes en que contraviene la Constitución Política.

La función de la Contraloría caracterizada en la Constitución supone todas aquellas que establece la Ley, como expresamente lo establece el párrafo primero del artículo 280 de la Carta Magna, según el cual: “*Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:....*”.

Con lo indicado llamamos la atención, respecto a lo que aparece previsto en la Ley de contrataciones (Ley 22 de 2006 y sus reformas) y en lo que sea aplicable la Ley de Puertos de Panama (Ley 66 de 6 de agosto de 2008 y sus reformas). Ambos compendios legales establecen como un requisito de solemnidad, el necesario refrendo del Contralor para que el contrato se perfeccione. A este respecto la Corte ha señalado lo siguiente:

"Vale destacar que los contratos públicos constituyen actos administrativos complejos que deben contar con las autorizaciones necesarias para surgir a la vida jurídica, pues no sólo requieren el consentimiento y la firma de las partes, como ocurre en los contratos civiles sino que, por mandato expreso de la ley, necesitan del refrendo de la Contraloría General de la República para considerarse perfeccionados y puedan generar derechos y obligaciones para las partes.

Esta Sala se ha referido en numerosas ocasiones a los efectos jurídicos del refrendo de una contratación pública, recalcando que la falta de refrendo impide el perfeccionamiento del contrato y hace que éste no sea vinculante entre las partes, toda vez que no existe jurídicamente. En este sentido, la Sala en sentencia de 9 de marzo de 2001, Indicó lo siguiente:

"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 mencionada Ley prevé que deberán ser refrendados por el Contralor General de la República."

" ...

En estrecha relación a las consideraciones expuestas, surge el hecho que al encontrarnos con unos contratos que no han sido refrendados por la Contraloría General de la República, se contradice lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2; 45 y 48 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, relativos a la exigencia de refrendo en atención al cumplimiento de las normas jurídicas respectivas y la facultad de refrendo atribuida al Contralor, así como lo estipulado en el artículo 73 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995:

"Artículo 73. Facultad de contratación.

La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad pública correspondiente por parte del Estado, de acuerdo con el modelo de contrato incluido en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos serán refrendados por el Contralor General de la República.

" ...

La Sala no puede dejar de lado, la importancia del refrendo de la Contraloría General de la República y el perfeccionamiento de los contratos, lo cual incide en la exigibilidad del acto.

A estos efectos, debido a que no se puede considerar vigente un contrato que no se ha perfeccionado, a partir del mismo no es permisible ejecutarse el arrendamiento de los kioscos de los Centros Penitenciarios de La Joya, La Joyita y El Renacer, situación que fue denunciada por la entonces Ministra de Gobierno

y Justicia en su informe, al señalar que el señor CONTE se mantiene ocupando dichos Kioscos, sin un contrato que lo ampare, la cual procede ser subsanada.
”
...

Sin el respectivo refrendo al que aluden las normas en comento, y vistos los documentos que constan en el expediente, sugieren a esta Sala, que no se ha perfeccionado debidamente el procedimiento para que proceda el pago respectivo, y solicitado por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales a la Contraloría General de la República." **SOLICITUD DE VIABILIDAD JURÍDICA, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ELOY ALVAREZ, EN REPRESENTACION DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, A FIN DE QUE LA SALA TERCERA SE PRONUNCIE SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DE LOS CHEQUES N 53094 Y EL N 53095, EMITIDOS POR EL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAAN), PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES P. PANAMA, VEINTINUEVE (29) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013).**

El tema de discusión, que se traduce en la violación de la Constitución, es que con la interpretación sesgada de la "prórroga automática" inserta en la cláusula 2.9, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá a través de la Resolución J.D. No.043-2021 de 23 de junio de 2021, y el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá mediante Certificación No.SG No.021-06-2021, de 28 de junio de 2021, se han sustraído del cumplimiento de las solemnidades que impone la Ley y la Constitución, a propósito de que la prórroga del contrato que supone automática, no cumpla con su perfeccionamiento, ante la falta de refrendo de la Contralora General de la República, como lo exige la Ley y la Constitución. Lo expuesto guarda relación con el hecho de que la autonomía de la voluntad que rige toda contratación debe ser aplicada con más rigor en lo que respecta a la cosa pública. Al respecto, el artículo 1106 del Código Civil señala que los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, **siempre que no sean contrarios al orden público.**

Las normas de orden público son de carácter imperativo, es decir que no pueden ser derogadas por la voluntad de los interesados. Para el caso el entendimiento simplista de la "prórroga automática" pretende desligarse del obligado cumplimiento de la solemnidad que constituye el refrendo de la Contraloría, para el debido perfeccionamiento de la contratación estatal.

La forma simplista como ha sido interpretada la prórroga automática convenida, por parte de quien figuraba como Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá mediante Certificación No.SG No.021-06-2021 de 28 de junio de 2021, donde manifiesta que se encuentran vigentes los derechos de concesión otorgados a **PANAMA PORTS COMPANY, S.A.** hasta el treinta y uno (31) de enero de dos mil cuarenta y siete (2047), se desliga de la aplicación de una norma de orden público que obliga para el perfeccionamiento contractual el refrendo del contralor.

La Corte Suprema de Justicia, al poner de relieve el necesario refrendo del Contralor, y de paso explicando lo atinente al cumplimiento de las formalidades y solemnidades, requeridas para el perfeccionamiento de la prórroga de un contrato estatal, dejó establecido lo siguiente:

"En segundo lugar, el artículo 69 del Código Fiscal modificado por el artículo 29 del Decreto de Gabinete N°45 de 1990 señala que es el Consejo de Gabinete el organismo encargado de otorgar, mediante resolución, el concepto favorable para la prórroga de un contrato. La resolución emitida con este fin debe autorizar expresamente al Ministro de Hacienda y Tesoro para que firme, en nombre de la Nación, la prórroga del convenio. Esta formalidad, observa la Sala, se cumplió mediante la Resolución N°14 de 1987 Visible de fojas 8 a 11 del expediente. **Sin embargo, la nota expedida por el Ministro de Hacienda y Tesoro no constituye a juicio de la Sala, un instrumento idóneo para prorrogar por sí sola el referido contrato.** Cabe resaltar en este punto, que el artículo segundo de la mencionada resolución establece de manera clara que se autoriza al Ministro de Hacienda y Tesoro para que en su calidad de Presidente de la Junta de Control de Juegos "firme para hacer efectiva la prórroga del referido Contrato N°15 de 6 de agosto de 1981, por un nuevo período de 6 años". Lo anterior corrobora lo antes señalado en el sentido de que la resolución no constituye por sí misma la prórroga del contrato. **Una vez autorizada la firma de la prórroga del contrato este paso debe perfeccionarse, a juicio la Sala, mediante la firma de un convenio formal tal y como ocurrió desde 1971 cuando por primera vez se contrató con la demandante pues al finalizar el término del Contrato N°20 de 20 de octubre de 1971 se prorrogó dicho contrato mediante la firma del Contrato N°1 de 21 de febrero de 1970 que a su vez se prorrogó mediante la firma del Contrato N°15 de 1981 cuya vigencia expiraba el 1° de septiembre de 1987, tal como se corrobora del simple estudio de las cláusulas primera y decimoctava del aludido contrato.** La Sala observa que **no hay constancia alguna en el expediente contentivo del presente negocio de que, efectivamente, se haya confeccionado y firmado un nuevo contrato que reemplazara, prorrogando en su vigencia hasta el 1° de septiembre de 1993, el Contrato N°15 de 6 de agosto de 1981. A juicio de la Sala, sin el perfeccionamiento de este paso no se puede en modo alguno, alegar que fue prorrogada la vigencia del Contrato N°15 en estudio.** En tercer término, una vez firmado el nuevo contrato mediante el cual se prorrogaba el Contrato N°15 de 1987, el mismo debía ser

refrendado por el Contralor General de la República tal como lo establecen el artículo 48 de la Ley 32 de 1984 y el artículo 69 del Código Fiscal. Este paso, obviamente no se cumplió debido a que el nuevo contrato nunca se firmó. (DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR BUFETE ARTURO VALLARINO EN REPRESENTACIÓN DE JULIANO INTERNACIONAL, S. A. PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N°160 DE 2 DE JULIO DE 1991, DICTADA POR LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES, MAGISTRADO PONENTE ARTURO HOYOS, PANAMA, TRES (3) DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995), CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.)

Al confrontar el criterio consignado en el fallo citado con la situación fáctica revisada, concerniente a la prórroga automática, se colige que ha sido desatendida una regla de orden público referente a la participación de la Contraloría General de la República de Panamá a través del refrendo. En consecuencia, se entiende inexistente la pretendida prórroga deducida de la Resolución J.D.N°043-2021 de 23 de junio de 2021 de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá y la Certificación No. SG-N°021-06-2021 de 28 de junio de 2021 del Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá.

Como corolario encontramos con una violación de la Constitución Política que se genera a partir de esta modalidad de prórroga automática, como consecuencia de la interpretación errónea del verdadero alcance y efectividad jurídica de la cláusula 2.9 del contrato de concesión celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A.; que atenta contra los artículos 17, 18, 32 y 280.2 de la Carta Magna.

Es por ello que, luego de haber examinado el contrato-ley, se concluye que es lesivo para los intereses de la colectividad que devienen en violaciones directas del orden público, lo que contraviene la Carta Magna. Esto significa que *el efecto de esta decisión de inconstitucionalidad debe ser interpretada en el sentido que no existe concesión.* Estas demandas de inconstitucionalidad acumuladas se circunscriben a la situación específica de este contrato-ley.

Así las cosas, luego de confrontar la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 “Por la cual se aprueba el contrato a celebrarse entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS

COMPANY, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal” sus Adendas y prórroga con la Constitución Política, de conformidad con el principio de interpretación constitucional de universalidad, lo procedente es declarar que es inconstitucional por vulnerar los artículos 17, 18, 19, 32, 50, 258, 259, 280, numeral 2 del Estatuto Fundamental.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo que antecede, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y autoridad de la Ley:

PRIMERO: ORDENA la acumulación de la *entrada N°119313-2025* que contiene la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el abogado Antonio E. Moreno Correa, actuando en nombre de la Contraloría General de la República, para que se declare que es inconstitucional el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., aprobado por la Ley N°5 de 16 de enero de 1997, sus Adendas y prorrogado automáticamente en virtud de lo estipulado en su Cláusula 2.9.; a la entrada identificada con el *N°17547-2025* que contiene la Acción de Inconstitucionalidad presentada por los abogados Norman Castro y Julio Fidel Macías Hernández, actuando en sus propios nombres, para que se declare que es inconstitucional el artículo 1 de la Ley n°5 de 16 de enero de 1997 “por la cual se aprueba el contrato a celebrarse entre el Estado y la sociedad PANAMA PORTS COMPANY, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal”.

SEGUNDO: DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la Ley N°5 de 16 de enero de 1997 “Por la cual se aprueba el contrato a celebrarse entre el Estado y la sociedad Panamá Ports Company, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal” y sus adendas.

TERCERO: DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la Prórroga, sus actos inherentes previos y posteriores, tales como, pero sin limitar, la Resolución J.D. No. 043-2021 de 23 de junio de 2021 de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá y la Certificación No. S.G-No. 021-06-2021 de 28 de junio de 2021 del Administrador de Autoridad Marítima de Panamá, del Contrato entre el Estado y la sociedad PANAMÁ PORTS COMPANY, S.A., para el Desarrollo, Construcción, Operación, Administración y Dirección de las Terminales Portuarios de los Contenedores, Ro-Ro, de Pasajeros, Carga a Granel y Carga General en los Puertos de Balboa y Cristóbal.

Notifíquese, Comuníquese, y Publíquese en la Gaceta Oficial.

MGDO. CARLOS E. VILLALOBOS JAÉN

MGDA. GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA MGDA.MIRIAM CHENG ROSAS

MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA MGDA.ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO

MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**