

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1932

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de diciembre de 2025

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 1667092025-I.

El Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, promueve acción de inconstitucionalidad en contra del **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”**, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. Decaux, antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (EUPAN).

Honorable Magistrada Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

Acudimos ante usted con nuestro acostumbrado respeto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare inconstitucional el **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”**, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. Decaux, antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (EUPAN), cuya copia ha sido aportada por la parte actora, y se encuentra debidamente autenticada por la Sección de Archivo Judicial del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) (Cfr. fojas 24-38 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

En la acción bajo análisis, el demandante aduce la infracción de las siguientes disposiciones constitucionales, cuyos textos son del siguiente tenor:

“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.”

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, 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.”

III. Concepto de la violación.

Al adentrarnos en los descargos de infracción esgrimidos por el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, con la interposición de la acción en análisis, a su juicio, estima que el **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”**, transgrede los artículos 32 y 266 de nuestra Carta Fundamental (Cfr. fojas 20 a 23 del expediente judicial).

Al efecto, el actor indica que, el contrato acusado de inconstitucional, vulnera el artículo 32 de la Carta Política, dando inicio a sus argumentos señalando lo siguiente:

“

...

La figura del Debido Proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución, es de por sí (sic) la piedra angular en la relación jurídica entre las partes, a fin de completar y cumplir con los trámites (sic) en debida forma, de ahí que la violación al debido proceso se ha configurado, por parte del Municipio de Panamá, al no seguir los pasos y procedimientos establecidos, por medio de (sic) cual se señala que todos los actos de selección de contratistas para la

contratación de obras o concesiones se deben hacer por medio de Licitación pública (sic) y en el presenta (sic) caso nos encontramos con la situación de que efectivamente se hizo una Licitación Pública (sic), que fue adjudicada por un periodo de 15 años, pero que sobre la marcha ha sido objeto de dos Addenda (sic) en las cuales en conjunto le han añadido al contrato 16 años mas (sic) de vigencia al contrato, violentando el máximo que se podía otorgar, que es por 20 años y adicional, con dichas Addenda (sic) lo que han provocado (sic) que no se puede convocar actos de licitación pública, para que la entidad municipal pueda escoger la propuesta que mas (sic) le convenga a sus intereses.

...” (Cfr. foja 20 del expediente judicial)

En este orden, al referirnos al concepto de infracción endilgado sobre el **artículo 266 de nuestra Carta Magna**, el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, expresa, entre otros aspectos, lo que a continuación citamos:

“

...

La violación de lo transcrito en el artículo antes descrito se produce de forma directa por comisión, toda vez que la norma Constitucional consagra la obligatoriedad de realizar actos de selección de contratistas, lease (sic) Licitación Pública (sic), **para escoger las propuestas que garanticen los mejores intereses al país, en este caso al municipio** quien también se encuentra arropado por esta disposición constitucional, garantizando la libre participación, la transparencia y las reglas justas para las partes.

Si bien el Contrato No 130-2001 de Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá, nace en virtud de un llamado a Licitación Pública (sic), el mismo solo tenía definido una duración de 15 años, que podían ser prorrogados según la Clausula (sic) Cuarta del Contrato, hasta por un máximo de 15 años más. Siempre que no hubiesen incumplimientos y a discreción del Municipio el prorrogar o no el mismo. De ahí que llegado ese momento se debería (sic) ver los mejores intereses del Municipio y sus finanzas.

Pero cuando se produce la primera Addenda la misma se da en virtud de una solicitud de prórroga (sic) realizada 7 años antes del vencimiento del Contrato y va con un sustento de desequilibrio económico, a lo cual el Municipio accedió a bajar el

canon anual que correspondía pagar y que iba en ascenso según transcurrían los años de contrato, a fijar un canon único anual por el resto del contrato y 7 años adicionales mas (sic), con lo cual el contrato pasaba de tener 15 años a tener 22 años, venciéndose el mismo en el año 2023 y reduciendo la cantidad de inmobiliario a instalar

Que el acto demandado, vuelve nuevamente a modificar el contrato inicial en su clausula (sic) tercera, prorrogando dicha concesión por nueve (9) años más, hasta el año 2031, con lo cual se excede en el término inicial del contrato, así como en la posible prórroga (sic) que contenida (sic) el Contrato No 130-2001 (sic), que eran 17 años adicionales. Pues al observa (sic) el tiempo del Contrato original tenemos que era por 15 años y suponiendo que se hubiese otorgado una prórroga (sic) adicional serían 15 años mas (sic), pero mediante la Addenda No 1 (sic) se le otorgo (sic) siete (7) (sic) adicionales de prórroga (sic) y luego mediante la Addenda No 2 (sic) se le otorga nueve (9) años más de prórroga (sic), haciendo un total de 16 años, lo cual violenta las propias condiciones del contrato.

...” (El resaltado y subrayado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial)

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Observa este Despacho, que la acción en estudio interpuesta por el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, fue admitida por la Magistrada Sustanciadora de la causa, mediante la Resolución fechada el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinticinco (2025) (Cfr. foja 50 expediente judicial).

Dicho lo anterior, antes de abordar el análisis de fondo, resulta oportuno enfatizar que el control de la constitucionalidad en la República de Panamá constituye un mecanismo fundamental, para garantizar la preponderancia de la Constitución, la separación de poderes y la positiva protección de los derechos fundamentales.

Siendo así, en el ordenamiento jurídico patrio, el control de constitucionalidad es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, conforme lo dispone el artículo 203

de la Constitución. Esta solemnidad que opera como una expresión del “*imperium*” del Estado, permite revisar leyes, decretos y actos administrativos para determinar su anuencia con la norma suprema; y es que, una de las principales vías de acceso a este control, es la acción de inconstitucionalidad, como la que en esta ocasión ejerce el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, la cual puede ser interpuesta por cualquier ciudadano que considere que, una disposición legal o un contrato estatal como en el caso que nos ocupa, vulnera los principios y derechos consagrados en nuestro Texto Fundamental.

Bajo esta primordial premisa, la posibilidad tendiente a que los ciudadanos promuevan demandas de inconstitucionalidad, propugna por fortalecer el Estado de derecho y la democracia, al instituir un aparato de control sobre la producción normativa y actuaciones de las autoridades, que se erige como una defensa de la seguridad jurídica y la tutela efectiva, asegurando un total flujo normativo de los valores constitucionales en el sistema jurídico, permitiéndose la defensa de los derechos individuales y colectivos, impidiendo así que disposiciones legales transgredan el bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, al adentrarnos propiamente en el examen constitucional que corresponde, debemos identificar cuál es la disyuntiva o la razón fundamental, que ha originado la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, y en ese sentido, podemos observar que la misma radica en que a juicio del activador jurisdiccional, el **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”, no fue prorrogado en debida forma mediante sus Adendas N°1 y N°2, siendo así que, en opinión del recurrente, esta situación ha vulnerado los artículos 32 y 266 de nuestra Carta Magna.**

Y es que, en cuanto a este dilema jurídico, se requiere en primer lugar, realizar unas breves anotaciones sobre la naturaleza jurídica de los contratos, y

sobre esa premisa, posteriormente revisar a la literalidad, **el contenido de la cláusula cuarta del Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002**, así como otras cláusulas del mismo, que dieron sustento para que el compromiso contractual fuera prorrogado en dos ocasiones mediante Adendas.

Vemos pues que el artículo 1105 del Código Civil dispone que el **“Contrato o convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa...”**, y, además, el artículo 1106 del mismo cuerpo legal, dispone que **“Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a la ley, a la moral ni al orden público”**.

Visto lo anterior, se observa que nuestro Código Civil propugna porque, en materia contractual, la autonomía de las partes se manifieste en la libertad de la contratación, la cual consiste en la facultad que reconoce el ordenamiento legal para que los contratantes puedan autoregular sus relaciones jurídico-económicas; lo cual al final de cuentas, no es más que el poder decidir libremente sobre su patrimonio, siempre y cuando, tal como lo dispone el artículo 1106, lo dispuesto no sea contrario a la ley, a la moral ni al orden público.

Es así que el efecto primordial que causa un contrato, reside en su carácter obligatorio, es decir que el acuerdo de voluntades de las partes mantiene fuerza de ley entre ellas, por lo que ninguna de estas, en un escenario jurídico ideal, puede sustraerse de los pactos, cláusulas y condiciones que han originado el respectivo contrato.

En ese mismo hilo conductor de ideas, la fuerza obligatoria del contrato implica que las partes deben honrar las obligaciones que válidamente contrajeron, siendo estas exigibles, para lo cual el compromiso contractual vendría a ser una norma conductual regulada por la ley para quien decidió quedar voluntariamente obligado.

Ahora bien, el **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”**, es un contrato público, al cual si bien le aplican las generalidades de los contratos dispuestas en nuestro Código Civil, se encuentra normado por la otrora Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995, que en su momento reguló las contrataciones públicas en Panamá, con lo cual, igual como lo establece la legislación vigente actual, se buscaba garantizar la transparencia y eficiencia en la contratación estatal para adquirir bienes, obras y servicios, incluyendo procedimientos de selección de contratistas, como las licitaciones públicas.

Bajo todo este escenario, vemos que el **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002**, cumplió con todos los requisitos que en su momento, le eran exigibles para que el mismo fuera debidamente validado por las autoridades administrativas correspondientes, y es que, este Despacho puede observar que las argumentaciones del activador jurisdiccional plasmadas en su demanda de inconstitucionalidad, no van dirigidas a cuestionar la validez de aquel compromiso contractual, sino que éste principalmente cuestiona las prórrogas que le fueron hechas, las cuales se formalizaron mediante las Adendas N° 1 y 2, lo que ineludiblemente, nos lleva a referirnos a ellas, no sin antes revisar algunas cláusulas del contrato demandado.

En ese sentido, este Despacho advierte primeramente que el **Contrato 130-2001**, fue suscrito el 07 de marzo de 2002, entre el entonces Alcalde del distrito de Panamá, Juan Carlos Navarro, y el señor Pedro Corrales González, Apoderado General de la empresa Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A., (EUPAN), actualmente JCDECAUX Panamá, S.A. Dicho instrumento fue refrendado por la Contraloría General de la República (Cfr. fojas 24-38 del expediente judicial).

El Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”, en su cláusula primera, nos indica lo siguiente:

“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.

Este contrato tiene como objeto otorgar a EL CONCESIONARIO, bajo su propia cuenta y riesgo técnico, administrativo y económico-financiero, **el derecho a suministrar, instalar, dar mantenimiento, custodiar, desarrollar, administrar, operar, usar, usufructuar, reparar, reemplazar, mejorar, construir y explotar los elementos de mobiliario urbano concesionados del distrito de Panamá, República de Panamá, para cualquier propósito, actividad, servicio, operación o negocio referente a publicidad de carácter comercial, con sujeción a las cláusulas, procedimientos y condiciones establecidos en este contrato, el pliego de cargos y las normas jurídicas aplicables.**

A objeto de evitar la saturación publicitaria y la contaminación visual, el MUNICIPIO DE PANAMÁ no otorgará concesiones, permisos y/o autorizaciones a terceros para colocar, instalar, anclar o colgar elementos de mobiliario urbano con publicidad de carácter comercial en las aceras de las calles y avenidas del distrito de Panamá, República de Panamá, a una distancia de doscientos cincuenta metros (250 m) alrededor de cualquier elemento de mobiliario urbano concesionado, ni de cualquier otra manera permitirá que se coloquen, instalen, anclen o cuelguen los mismos.

Esta medida no incluye los rótulos (nombre del establecimiento o descripción, distintivo, forma o título, u otros que disponga el Municipio de Panamá) de personas naturales o jurídicas; los aparatos, materiales, equipos, sistemas, subsistemas, facilidades y tecnologías pertenecientes a empresas de servicios públicos con expresión de su propia marca comercial y la de sus accionistas; y, otros elementos de mobiliario urbano no explotables publicitariamente.”

(Énfasis suplido) (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Por otro lado, la **cláusula sexta** (literal b) del **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, dispone:

"CLÁUSULA SEXTA. DERECHOS DEL CONCESIONARIO.

EL CONCESIONARIO, bajo su propia cuenta y riesgo técnico, administrativo y económico-financiero, durante la vigencia de este contrato y de conformidad con el mismo, queda autorizado para:

...

b. Tener uso, acceso y disfrute libre y pacífico a los elementos de mobiliario urbano concesionados, así como a los terrenos, **servidumbres, infraestructuras, instalaciones y facilidades sobre los cuales se encuentren los mismos para uso exclusivo de los propósitos, actividades, servicios, operaciones o negocios referentes a publicidad de carácter comercial amparados en este contrato.**"

(Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

La **cláusula cuarta** del **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, establece que **el término de duración del mismo, originalmente, era de quince (15) años, contados a partir de la fecha de notificación al concesionario de la orden de proceder** (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial).

Recordemos, que el contrato fue suscrito **el 07 de marzo de 2002**. Por tanto, de acuerdo con lo indicado en la **cláusula cuarta**, **su término de duración debía ser hasta el año 2016**.

Vale la pena destacar, que la propia **cláusula cuarta** del **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, que comentamos, también indica:

"CLÁUSULA CUARTA. VIGENCIA Y PRORROGA.

El término de duración de este contrato es QUINCE (15) AÑOS, contados a partir de la fecha de notificación a EL CONCESIONARIO de la orden de proceder.

En caso que EL CONCESIONARIO desee extender el período de vigencia de este contrato, debe presentar al MUNICIPIO DE PANAMÁ la

solicitud correspondiente, **con al menos un año (1) de anticipación a su fecha de vencimiento**, debiendo haber cumplido satisfactoriamente con todas las obligaciones y ejerciendo los derechos establecidos en la ley y este contrato, lo cual se entenderá así si EL CONCESIONARIO no hubiese recibido ninguna notificación de incumplimiento o si, habiéndola recibido, la hubiese subsanado dentro de los plazos establecidos en este contrato. **No obstante lo anterior, el MUNICIPIO DE PANAMÁ se reserva el derecho de rechazar o aceptar tal solicitud.** De aceptarse la solicitud de extensión, deben negociarse los nuevos términos y condiciones que regirán el contrato dentro de un plazo de noventa (90) días calendario contados a partir de la fecha de aceptación. De no mediar acuerdo en los nuevos términos y condiciones dentro del tal período, se entiende denegada la extensión. **El período de vigencia de este contrato podrá extenderse hasta un máximo de quince (15) años.**

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial).

De la **cláusula cuarta** citada, se destaca primeramente que el término de duración del contrato es de quince (15) años, y que: *“En caso que EL CONCESIONARIO desee extender el período de vigencia de este contrato, debe presentar al MUNICIPIO DE PANAMÁ la solicitud correspondiente, **con al menos un año (1) de anticipación a su fecha de vencimiento...**”* (El destacado es nuestro) (Cfr. 25 del expediente judicial).

Es así que, con vista a la cláusula transcrita, las partes estipularon expresamente un término de prórroga, quedando, entonces, el contrato prorrogable **hasta un máximo de quince (15) años**; y además podemos interpretar de la estipulación citada, que se le permite al concesionario, que tal aplazamiento se efectúe **con al menos un año (1) de anticipación a su fecha de vencimiento.**

Reiteramos, que el **Contrato 130-2001**, fue suscrito **el 07 de marzo de 2002**. Por tanto, de acuerdo con lo indicado en la **cláusula cuarta**, **su término de duración debía ser hasta el año 2016**, de lo que se infiere que la petición para

extender el período de vigencia del mismo, **había que presentarla como mínimo, con al menos un año antes de la fecha de su vencimiento.**

Tal como se advierte en autos, con fundamento en la propia **cláusula cuarta**, las partes suscribieron **la Adenda N° 1 en el año 2008**, con lo que se cumplió, en ese momento, con lo exigido en el **Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002** (Cfr. fojas 39-42 del expediente judicial).

En el documento mencionado en el párrafo previo, se establece que la empresa Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A., en diversas comunicaciones, **solicitó al Municipio de Panamá modificaciones al contrato para la prolongación del término de vigencia del mismo**, así como la posibilidad de disminuir la cantidad del mobiliario, fundamentados en causas de desequilibrio económico-financiero, motivado por las siguientes causas:

- *La expansión de diversas avenidas, calles y carreteras del distrito de Panamá, como parte del programa gubernamental de mejoramiento vial a nivel nacional, obligó y obliga a la empresa a remover estructuras de mobiliario urbano, lo cual le representó y representa considerables pérdidas económicas e impidió e impide el correcto uso de las aceras para los fines publicitarios pactados en el contrato.*
- *El incremento considerable de vandalismo a las estructuras, las cuales deben ser reparadas o reemplazadas en un término de cinco (5) días calendario.*
- *La colocación de publicidad exterior de terceros en un perímetro inferior a los doscientos cincuenta metros (250 m) fijados en el contrato, en los que no se puede colocar otro tipo de publicidad que no sea el contemplado en ese contrato (Cfr. foja 39 del expediente judicial).*

Producto de la mencionada petición, fundamentada en la **cláusula décima cuarta del Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002**, el Municipio de Panamá

procedió a valorar los argumentos señalados y efectuó un estudio de los estados financieros auditados presentados por la empresa, encontrando que existía una afectación económica (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Por consiguiente, en atención a lo dispuesto en las **cláusulas cuarta y décimo cuarta**, las partes suscribieron **la Adenda número 1 de 5 de agosto de 2008**, con el propósito de introducir **modificaciones al Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002, para la promulgación del término de vigencia del mismo** (Cfr. fojas 39-42 del expediente judicial).

En ese sentido, se estableció el nuevo término de duración del **Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002, por veintidós (22) años**, contados a partir de la notificación de la orden de proceder al concesionario (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Posteriormente, bajo el mismo criterio, resulta pertinente referirnos a que, con fundamento en la misma **cláusula cuarta**, las partes suscribieron **la Adenda N° 2 en el año 2015**, y de esa manera se cumplió, en ese momento, con lo exigido en el **Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002** (Cfr. fojas 43-48 del expediente judicial).

En el instrumento mencionado en el párrafo anterior, se establece que la sociedad JCDECAUX Panamá, S.A., a pesar del cumplimiento del **Contrato 130-2002 y la Adenda No.1**, posee una situación financiera comprometida, a causa del desequilibrio financiero que ha sufrido por circunstancias que han ocurrido de una forma y con una intensidad no previsible, tales como: el excesivo vandalismo sobre el mobiliario urbano, la publicidad ilegal que ha existido en los últimos años y la estructura de pago de tributos y de la concesión que hacen más limitada la capacidad de competir con otros proveedores de servicios de publicidad de estructuras permanentes, circunstancia que afecta la viabilidad financiera de la concesión a mediano y largo plazo (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Igualmente se señala en la **Adenda No.2**, que la empresa concesionaria, es uno de los principales contribuyentes del Municipio de Panamá y que ha cumplido sus obligaciones contractuales durante la existencia de la concesión, y con la finalidad que pueda mantener una operación sana, financiera rentable, que le permita seguir dotando y manteniendo el mobiliario urbano, con la calidad, puntualidad, y además pagando regalías e impuestos como lo ha venido haciendo (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Producto de la situación planteada, las partes suscribieron **la Adenda N° 2 el 20 de noviembre de 2015**, con el propósito de introducir **modificaciones al Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002 y a la Adenda N°1**, a fin de **prorrogar el término de vigencia del mismo hasta el 31 de diciembre del año 2031**, contados a partir de la notificación de la orden de proceder al concesionario (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Otro aspecto que fue tomado en consideración, previo a que el Municipio de Panamá aceptara la modificación del **Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002, por medio de una Adenda**, lo constituyó la obligación de **revisar las normas del ordenamiento jurídico patrio, a efectos de determinar si la legislación permitía continuar con el régimen establecido en ese instrumento jurídico**.

En ese orden de ideas, nos remitimos a las **cláusulas séptima y décima séptima del Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, que establecen, algunas de las obligaciones del concesionario, y la ley aplicable. Veamos:

“CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

EL CONCESIONARIO, bajo su propia cuenta y riesgo técnico, administrativo y económico-financiero, durante la vigencia de este contrato y de conformidad con el mismo, se obliga estrictamente a:

...

r. **Cumplir con las leyes de la República de Panamá y con las disposiciones emanadas de las autoridades y organismos competentes a nivel nacional e internacional**, así como cumplir fielmente con las obligaciones emanadas de este contrato y realizar las acciones necesarias adecuadas para el óptimo desarrollo del mismo.” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

“CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA.
LEGISLACIÓN Y JURISDICCIÓN APLICABLE.

Este contrato se rige e interpreta exclusivamente de conformidad con las leyes de la República de Panamá, en especial por la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973 y **Ley No.56 de 27 de diciembre de 1995.**

...” (El destacado es nuestro) (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Sobre este contexto, este Despacho cree conveniente advertir que el **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, denominado **“Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”**, suscrito entre el Municipio de Panamá y la sociedad Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (EUPAN) actualmente JCDECAUX Panamá, S.A., **fue perfeccionado bajo el amparo de la Ley N° 56 de 21 de diciembre de 1995**, la cual regulaba la contratación pública, razón por la que no resultaría aplicable para este caso, el artículo 103 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación Pública ordenado por la Ley N° 153 de 2020, relativo a que los contratos con el Estado se otorgarán por un plazo máximo de veinte (20) años y podrán ser prorrogados a solicitud del contratista por un término que no exceda al señalado originalmente en el contrato, para tal efecto, el contratista deberá solicitar dicha prórroga un (1) año antes de su vencimiento.

Es así que, en un proceso contencioso administrativo, la Sala Tercera se pronunció respecto a que sobre las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las mismas se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación, por lo

que consideramos pertinente reproducir el criterio expresado por el Tribunal, en la Sentencia de doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016):

“

...

Vale destacar que los artículos 12 y 13 de la Ley 22 de 2006, invocados por la recurrente no resultan aplicables en el caso en estudio, pues **los Contratos 290-2006 y 543-2006 se suscribieron al amparo de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, según puede inferirse del contenido de tales contratos, de ahí que no resulta viable entrar a analizar los cargos de infracción que se le endilgan a estas normas, conforme lo prescribe el artículo 32 del Código Civil, que establece en su parte pertinente que los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.**

Sin perjuicio de lo anterior, no puede obviarse que la entidad contratante no cumplió lo pactado en el Contrato No.543-2006 suscrito con la empresa Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A., (SUCASA), tal como se desprende de las piezas procesales allegadas al expediente de marras, de ahí que resulta clara la infracción al artículo 1129 del Código Civil, que indica que los contratos serán obligatorios siempre que en ellos concurren las condiciones esenciales para su validez; por lo que, aunque las funciones de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario se le hayan traspasado a la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, ello no es razón para que se estime que su obligación contractual se extinguió, máxime si en sus archivos contables deben existir los registros de los pagos de los estados de cuenta que ha satisfecho hasta ahora a la empresa contratista.

En lo referente a **la aplicación de intereses moratorios por el retraso en los pagos programados en el contrato, se advierte que la parte actora al argüir tal derecho se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 12 (numerales 10 y 11) y el artículo 13 (numerales 1 y 2) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, sin tomar en cuenta que el Contrato No.290-2006 y el Contrato No.543-2006 fueron suscritos por la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario (DIMAUD) y la empresa Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A., (SUCASA), al amparo de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, de suerte que tal reclamo debió sustentarlo en el artículo 9 (numeral 7) y el artículo 11 (numeral 1) de ese cuerpo normativo, que disponen lo siguiente:...**” (El destacado es nuestro).

La jurisprudencia citada, nos hace inferir que para el caso que hoy nos ocupa, no tendría aplicación el artículo 103 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, toda vez que el **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, fue formalizado antes de la entrada en vigencia de dicha excerpta legal, por lo que no resultaría factible lo argumentado por el demandante, al señalar sobre el contrato

que "...sobre la marcha ha sido objeto de dos Addenda (sic) en las cuales en conjunto le han añadido al contrato 16 años mas (sic) de vigencia al contrato, violentando el máximo que se podía otorgar, **que es por 20 años** y adicional, con dichas Addenda (sic) lo que han provocado que no se puede convocar actos de licitación pública, para que la entidad municipal pueda escoger la propuesta que mas (sic) le convenga a sus intereses...", por lo tanto, no le sería dable afirmar al demandante que se ha producido una infracción al ordenamiento constitucional, tomando en consideración que la **cláusula cuarta** del citado contrato, le otorga un término de duración de **quince (15) años**, prorrogable por el mismo periodo de tiempo, pudiendo ser solicitada dicha prórroga **como mínimo, con al menos** un año antes de la fecha de su vencimiento, tal como se estableció en las Adendas N°1 y N°2, del acuerdo antes mencionado (El resaltado y subrayado es nuestro) (Cfr. foja 20 y 25-26 del expediente judicial).

Por otro lado, este Despacho observa que el demandante no ha aportado certificación alguna que acredite que el **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, y sus Adendas N°1 y N°2, **no han sido publicadas en la Gaceta Oficial**.

De igual forma, el recurrente tampoco ha probado si el **Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002**, y sus **Adendas N°1 y N°2**, no han sido publicadas en la recopilación o en la edición de carácter oficial que mantiene el Municipio de Panamá, debido a que la Ley N°106 de 24 de octubre de 1973, es el régimen especial aplicable tanto a los municipios como a los Alcaldes y que dentro de su normativa, se regula el tema de la publicación de los documentos que deban ser de conocimiento de la población.

Lo anteriormente expuesto, guarda relación con lo establecido en el artículo 46 de la Ley N°106 de 24 de octubre de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 12 de diciembre de 1984, que indica que cuando los Alcaldes actúen en subordinación administrativa en actividades ajenas a la autonomía municipal, les

corresponderá entre sus funciones, publicar en el distrito las disposiciones dictadas por las autoridades nacionales competentes de mayor jerarquía y cualesquiera otros documentos oficiales que la población deba conocer (Crf. Gaceta Oficial N°17,438 de miércoles 24 de octubre de 1973 y Gaceta Oficial N° 20,214 de sábado 29 de diciembre de 1984).

Es así que según reiterada jurisprudencia de esa Alta Corporación de Justicia, el proceso de inconstitucionalidad tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si las normas legales acusadas son contrarias o no al sentido y al alcance de las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas, razón por la cual los actores, además de enunciar cuáles son estas últimas, **deben sustentar de manera clara, suficiente y razonada el concepto de su vulneración; ejercicio que debe consistir en un análisis en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta la norma acusada con el precepto constitucional que se dice transgredido.**

El Doctor Edgardo Molino Mola en su obra **La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado**, al referirse al cumplimiento de este requisito indicó que, cito: *“...Este aspecto del concepto de la infracción es de lo más importante y en este sentido **el abogado debe esforzarse en explicar jurídicamente cómo es que se produce el choque entre la ley o el acto de autoridad demandado con la norma constitucional que se estima violada.**”* (MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado. Editorial Universal Books. Panamá, 2011. Página 360) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

En ese sentido, al referirnos a los vicios de inconstitucionalidad que el actor considera, contiene el **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, y por extensión sus Adendas N°1 y N°2, siendo esta parte integral del referido compromiso contractual, **a nuestro juicio, observamos que respecto a los**

artículos 32 y 266 constitucionales, el actor no ha logrado fundamentar, de qué manera, el acto acusado no se encuentra cónsono con nuestra Carta Magna.

Sobre este contexto, se ha podido apreciar que el **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, así como sus Adendas N°1 y N°2, cumplieron debidamente con los requisitos legales que al momento de sus correspondientes perfeccionamientos, se encontraban vigentes, partiendo del hecho que el contrato acusado, fue sometido a los rigores de una Licitación Pública, tal cual como principalmente lo dispone el artículo 266 de nuestra Constitución Política, aunado a que las dos prórrogas del compromiso contractual, fueron sustentadas en base a la cláusula cuarta del contrato, como ya detalladamente ha sido ampliamente explicado en los párrafos precedentes.

Y es que al confrontar el contenido del artículo 266 fundamental, con el objeto y demás cláusulas del **Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002**, vemos que la expresión, “...se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, **mediante licitación pública**”, constituye claramente un requisito que el contrato cumplió, manteniendo la regla general, y no la excepción, tendiente a que todas las obras estatales, incluidas las municipales, se harán por un proceso transparente y competitivo de selección de contratistas, donde se busca la propuesta más conveniente en precio y calidad, tal como ocurrió en el caso que hoy nos ocupa.

Dentro de todo este panorama, el tipo “cerrado” de algunas normas constitucionales, como los son los artículos 32 y 266, que no dan margen a distintas interpretaciones, no deben ser apreciadas de manera desvinculada al resto de los demás artículos que integran el Texto Fundamental, siendo así que mal podría interpretarse de manera distinta, lo que textual y claramente, puntualizan dichas normas, principalmente el artículo 266, que dispone que “**La**

ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, 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 (El resaltado y subrayado es nuestro).

A la luz de todo lo planteado, podemos concluir que el **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”**, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. Decaux, antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (EUPAN), **cumplió con las leyes, requisitos, y demás condiciones vigentes al momento de su formalización, por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, el mismo no vulnera los artículos constitucionales 32 y 266.**

V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Por las razones antes expuestas, solicitamos respetuosamente a los miembros de la Alta Corporación de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el **Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2002 para la “Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá”**, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. Decaux, antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (EUPAN). **Dicho lo anterior, estimamos que el contrato acusado no infringe los artículos 32 y 266, ni ningún otro artículo de la Constitución Política de la República de Panamá.**

De la Honorable Magistrada Presidente,


Grettel Villalaz de Allen

Procuradora de la Administración


José A. Álvarez Valdés
Secretario General