



REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO- PANAMA, DOS (2) DE DICIEMBRE DE DOS MIL CUATRO (2004).-

Vistos:

La firma de abogados Asesores Jurídicos Asociados actuando como apoderados especiales de las sociedades CRYSTALMINT, S.A., SONILANDIA INTERNATIONAL CORP, KID TRADING CORP, LICORES Y ELECTRÓNICA, S.A., y SHALL S.A., han presentado formal acción de Inconstitucional contra cierta frase contenida en el artículo 27 de la Ley 23 de 29 de enero de 2003 a través de la cual se dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá.

La frase que se considera violatoria de la Constitución Nacional preceptúa lo siguiente:

“Aquellos contratos que tengan fecha de vencimiento durante los primeros doce meses de constitución de la sociedad, se entenderán prorrogados hasta dieciocho meses, contados a partir de la promulgación de la presente Ley”.

Los hechos en los que se fundamenta la presente acción de carácter constitucional versan sobre lo siguiente:

“Primero: Que nuestras representadas son sociedades anónimas panameñas que en la actualidad mantienen un Contrato Comercial con la Dirección de Aeronáutica Civil, para el arrendamiento de un local o espacio en el área de la Zona Libre del Aeropuerto Internacional de Tocumen.

.....
Tercero: Que en cuanto al término de duración y prórroga o renovación de los referidos contratos de concesión comercial, los pliegos de cargos y su addenda N°1, establecían lo siguiente: 'DURACIÓN DEL CONTRATO: 4 años renovables de acuerdo a lo establecido en el Contrato y disposiciones vigentes'.

Cuarto:Este Contrato.....tendrá una duración de cuatro (4) años renovables, por igual período de tiempo y hasta por tres períodos consecutivos, contados a partir de la fecha establecida en esta cláusula. La renovación del presente contrato se ajustará a las disposiciones del Reglamento de Concesiones'.

.....
Séptimo: No obstante lo anterior, se agrega a continuación en dicho Artículo 27, una frase que es la impugnada mediante esta acción constitucional,.... es decir, que habiéndose promulgado la Ley 23 el día 31 de enero de 2003..., los contratos cuyo vencimiento estén dentro de los primeros doce meses de constitución de la sociedad, se entenderán prorrogados automáticamente hasta el día 31 de julio de 2004.

Octavo: Que la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., ha interpretado que nuestras representadas, por tener el vencimiento de su segunda (2^a) renovación dentro de los primeros doce (12) meses de la fecha de constitución de la referida sociedad anónima, sus Concesiones se entienden prorrogadas hasta el día 31 de julio de 2004, fecha en que terminan definitivamente su relación contractual, pretendiendo desconocer el derecho a la tercero 3^a renovación, la cual venía establecida desde el pliego de cargos, así como en los Contratos de Concesión celebrados con la Dirección de Aeronáutica Civil.

Noveno: Que la frase contenida en el Artículo 27 de la Ley 23 de 2003, mediante la cual se desconoce los derechos adquiridos de nuestras mandantes a obtener una tercera (3^a) renovación de sus Contratos, es violatoria del Artículo 43 de la Constitución Nacional, puesse desconocen derechos adquiridos bajo la vigencia de una normativa legal anterior, otorgándose efectos retroactivos a una ley sin que el legislador así lo haya señalado expresamente.

Décimo: Que los artículos 28 y 29 de la Ley 23 en comento, reconocen a favor de los transportistas y porteadores con contratos vigentes a la entrada en vigencia de la ley, todos los derechos adquiridos contenidos en sus respectivos contratos, incluso su derecho a renovación siempre y cuando hayan cumplido con sus obligaciones contractuales y legales, situación distinta a la planteada en la frase impugnada contenida en el Artículo 27, con lo cual se infringe el principio de igualdad ante la ley.....".

Quien recurre a través de la acción de inconstitucionalidad considera que

la norma antes transcrita contraviene los artículo 43 y 19 de la Carta Magna.

Dichas normas de rango constitucional son del tenor siguiente:

“Artículo 43: Las Leyes no tiene efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

En relación al primero de ellos, expresa el recurrente que el artículo 43 de la Constitucional Nacional establece el principio de irretroactividad de las leyes, a lo que agrega:

“....también contiene la garantía de salvaguarda a los derechos adquiridos, en el sentido de que una nueva Ley o disposición legal no puede desconocer los derechos adquiridos concedidos u otorgados mediante una norma anterior, pues estaría dándosele a la misma un efecto retroactivo, sin que el legislador le haya otorgado expresamente tal efecto.....

.....la frase atacada de inconstitucional vulnera los derechos adquiridos de nuestras representadas en los Contratos de Concesión Comercial celebrados con la Dirección de Aeronáutica Civil desde los años 1991 y 1992, aproximadamente, en el sentido de que les desconoce el derecho a las renovaciones consagradas en los propios contratos, así como en los pliegos de cargos y addendas correspondientes, renovaciones estas que deberían ser respetadas en atención a los contratos existentes y a la Reglamentación de Concesiones vigente antes de la promulgación de la Ley 23 de 2003, como atinadamente lo establece el propio Artículo 27 de la Ley 23, en su parte inicial”.

En relación a la violación del artículo 19 de la Norma Máxima se indicó lo siguiente:

“.....el alcance de esta norma va más allá de las condiciones personales allí recogidas, estableciéndose que la prohibición debe alcanzar a cualquier otra de carácter general que de alguna manera crean una posición desigual, y por demás injusta, pero en beneficio y provecho exclusivo para un grupo de personas determinadas y en perjuicio de otro.

.....la frase contenida en el Artículo 27 de la Ley 23 de 2003....., crea una situación desventajosa o desigual entre nuestros representados...frente a los transportistas que mantienen contratos para la prestación del servicio de transporte turístico en los aeropuertos, y los porteadores que mantienen contratos para la prestación de sus servicios en los aeropuertos.

Como se puede apreciar de la simple lectura de los Artículos 28 y 29 de la citada Ley 23, los referidos contratos de transportistas y porteadores vigentes a la entrada en vigencia de la mencionada ley, ‘serán reconocidos con todos sus derechos por las sociedades administradoras de aeropuertos y aeródromos creadas por la presente Ley’. Además, se agrega en dichos artículos que ‘estos

contratos se renovarán siempre que hayan cumplido con todas sus obligaciones contractuales y legales al momento de su constitución’.

Es clara entonces la discriminación que establece la frase demandada de inconstitucional, frente a la normativa establecida para los transportistas y porteadores que mantienen contratos vigentes, pues a unos se les reconoce plenamente sus derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la presente ley, en tanto que a nuestros representados se les desconocen sus derechos a las renovaciones de acuerdo a los contratos vigentes, con lo cual se genera una condición desigual e injusta, que vulnera el Artículo 19 de la Constitución".

Admitida la acción de Inconstitucionalidad, la misma se dio en traslado a la Procuraduría de la Administración para que emitiera concepto, el cual se llevó a cabo por medio de la vista N°244, en la que se detalla lo siguiente:

“Al interpretar lo dispuesto en el referido artículo 43 constitucional, observamos en ésta la exigencia de que la norma legal exprese el carácter retroactivo de la ley, aclarando a su vez que las únicas leyes que pueden tener ese efecto son las de orden público e interés social.

En el caso sub júdice, las accionantes alegan que la emisión de la frase atacada como constitucional, ha vulnerado derechos nacidos bajo el amparo de contratos de concesión comercial, los cuales al ser perfeccionados con las correspondientes firmas autorizadas se constituyeron en ley entre las partes.

Sin embargo, al examinar cada uno de los contratos celebrados entre las accionantes y la Dirección de Aeronáutica Civil, apreciamos que las renovaciones de éstos se encontraban sujetas a ciertas condiciones futuras, entre las cuales podemos mencionar la necesidad de presentar la solicitud de renovación con tres meses de anticipación a la fecha de vencimiento del contrato vigente a la fecha de la petición y que la beneficiaria hubiera cumplido con los términos del contrato.

Por ende, estas renovaciones de contrato tienen efectos de carácter futuro; de manera tal que, no podemos concebir como cierto, la existencia de derechos emanados de un contrato que ni siquiera había nacido a la vida jurídica.

Por otra parte, la frase atacada de *inconstitucional* también hace referencia a hechos futuros, cuando expresa que: 'aquellos contratos que tengan fecha de vencimiento durante los primeros doce meses de constitución de la sociedad...'; por lo tanto, resulta impropio señalar que el contenido de esta disposición legal entraña retroactividad de la ley.

.....es importante dejar sentado que, la alegada retroactividad de la ley consagrada en el artículo 43 de la Constitución Política..., se encuentra condicionada al hecho que la propia ley debe señalar que ésta tendrá efectos jurídicos, sobre actos acaecidos en el pasado; situación que, no ha operado en el caso bajo análisis....

Respecto a la infracción del artículo 19 de nuestra Carta Magna, estimamos que, la frase endilgada como inconstitucional no contiene aspectos que den la apariencia de haber otorgado beneficios a ciertas empresas.

....los contratos de concesión comercial estipulan que las concesionarias podrán

solicitar la renovación de sus contratos, bajo ciertos parámetros previamente establecidos; lo que nos evidencia que, estamos frente a un contrato condición.

De suerte que, nos resulta impropio aseverar que las empresas demandantes se encuentran en desventaja con otro grupo de empresas; primeramente, porque las renovaciones de los contratos son actos puramente futuros, además la norma no hace distinción alguna en cuanto a los términos de prórroga.

..... La norma in comento, hace alusión a los contratos de concesión y arrendamiento vigentes a la fecha de la reestructuración del Aeropuerto Internacional de Tocumen, instaurándola como una sociedad anónima.

Ésta, le reconoce el derecho que tienen las concesionarias, a la renovación de sus contratos en los mismos términos y condiciones establecidos en el contrato original; con la única excepción que, aquellos contratos que tengan fecha de vencimiento durante los primeros doce meses de la constitución de la sociedad, que administrará el Aeropuerto Internacional de Tocumen, podrán ser renovados hasta por 18 meses solamente.

En análisis de la normativa bajo estudio, conlleva a manifestar que ésta no expresa en ninguno de sus apartes, aspectos que guarden relación con el tema del fuero o privilegio, a contrario sensu, esta exigencia es de obligatorio cumplimiento para todas las empresas que se encuentren en situación similar; por ende, la frase endilgada como inconstitucional no pone en situación de ventaja a otras empresas, tal como lo quiere hacer ver la parte accionante.

..... Por las anteriores consideraciones, solicitamos a ese Augusto Tribunal de Justicia declare constitucional la frase.... contenida, en el artículo 27 de la Ley 23 de 29 de enero de 2003....”.

Posterior al recibo de la vista antes citada, se presentaron los alegatos relacionados a la presente acción constitucional; al respecto el licenciado Olmedo Sanjur actuando en representación de Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., indicó:

“....la disposición legal acusada no tiene efecto retroactivo, porque debe aplicarse a un hecho futuro que debe tener ocurrencia con mucha posterioridad a la fecha en que entró en vigencia la Ley 23 de 2003, esto es, la terminación de los contratos de concesión respectivos.

..... la prórroga quedaba sometida a lo establecido en el Reglamento de Concesiones de la Dirección de Aeronáutica Civil, reglamento que a su vez estaba supeditado a lo que estableciera la Ley sobre la materia, puesto que el primero contenía normas de valor normativo inferior a la Ley, tal como lo establecen los artículo 73 de la Ley 38 de 2000 y el artículo 15 del Código Civil.

Este último elemento es importante, porque la Dirección de Aeronáutica Civil desapareció por virtud de lo establecido en la Ley 22 de 2003, que creó a su vez la Autoridad Aeronáutica, con funciones más reducidas que la primera, puesto que se le privó de las atribuciones correspondientes a la administración de los aeropuertos y aeródromos, que fue encomendada a empresas administradores de aeropuertos por la Ley 23 de 2003. Por tanto, si la prórroga

fue condicionada a lo establecido en dicho reglamento de concesiones y éste quedaba supeditado a las normas contenidas en las leyes respectivas, entre las cuales figura la Ley 23 de 2003, que entró en vigencia en la fecha de su promulgación (31 de enero de 2003), es evidente que el ejercicio de tal derecho a la prórroga quedó condicionado a lo establecido por el artículo 27 de la Ley 23 de 2003, que es la Ley vigente en el momento en el que debió ejercerse el derecho a la prórroga. Y el artículo 34 de esta última Ley derogó todas las disposiciones anteriores que le sean contrarias, por lo cual quedaron derogadas también las normas del Reglamento de Concesiones de la Dirección de Aeronáutica Civil que le sean contrarias.

Lo anterior indica que este último artículo no se aplica con efecto retroactivo, sino con aplicación hacia el futuro, puesto que se hace respecto de un hecho que va a ocurrir después de transcurrido más de un año después de la fecha en que el citado artículo entró en vigencia.

.....No se trataba, pues, de una prórroga automática o de una obligación simple de la Dirección de Aeronáutica Civil, sino de una obligación condicionada, por lo que tampoco se trataba de un derecho adquirido del concesionario, sino de una mera expectativa, sujeta a que se cumpliesen los presupuestos legales respectivos.

.....en el evento de que efectivamente la norma legal acusada tuviese efecto retroactivo, ello en nada violaría el artículo 43 de la Carta Política, porque éste autoriza tal efecto a las leyes de orden público o de interés social, y precisamente la Ley 23 de 2003 tiene carácter de Ley de orden público o de interés social, puesto que regula materia relacionada con la prestación del servicio público de transporte aéreo.

.....Lo que el artículo 27 de la Ley 23 de 2003 establece es una norma de aplicación general a toda una categoría de personas que ocupan una posición jurídica similar, circunstancia que descarta de plano que ella instituye fueros o privilegios personales o discriminación por alguna de las causas que la norma constitucional señala.

.....Los ejemplos que citan los demandantes (contratos de transportistas y porteadores del Aeropuerto) no resultan apropiados a la finalidad que persigue, porque se trata de categorías de personas que tienen una situación jurídica y circunstancias diferentes a las personas que celebraron contratos de concesiones comerciales, por lo que el tratamiento jurídico no puede ser el ismo. Los transportistas y los porteadores prestan servicios públicos a los usuarios del Aeropuerto, lo que hacen de forma personal, mientras que los demandantes han obtenido una concesión de uso de un área para propósitos comerciales o mercantiles, circunstancia que los coloca en situación diferente.

Cabe destacar que la Ley 23 de 2003, tal como lo acepta la parte actora, aplica un régimen uniforme para los transportistas y porteadores, lo que refuerza el criterio que hemos sostenido respecto de que no instituye fueros o privilegios o discriminación por razones personales, sino que otorga un tratamiento paritario a categorías de personas que se encuentran en una situación jurídica similar”.

Por su parte, la firma Asesores Jurídicos Asociados en su escrito de alegato

expresó:

“....tanto al momento de convocarse a los concursos de precios que dieron origen a los Contratos de Concesión Comercial suscritos con nuestras mandantes, así como en cada contrato en particular, se estableció de manera taxativa su término de duración, así como el derecho que tienen los referidos concesionarios para renovar el mismo por igual período y hasta por tres (3) períodos consecutivos. Además, el referido derecho a la renovación quedaba sujeto a las disposiciones del Reglamento de Concesiones, el cual establecía que las renovaciones procederían siempre y cuando los concesionarios estuviesen al día en el pago de sus obligaciones y hubiesen formulado la solicitud con por lo menos tres meses de anticipación antes del vencimiento de cada uno de dichos períodos.

..... Como salta a la vista, la propia ley 23 de 2003, en su artículo 27 contiene el principio general de que todos los contratos de concesión o arrendamiento que estén vigentes a la fecha de transferencia de los activos por parte de la Dirección de Aeronáutica Civil a las sociedades administradoras y operadoras de los aeropuertos y aeródromos en la República de Panamá, deberán ser traspasados con todos los derechos y obligaciones a dichas sociedades administradoras. Este regla (sic) respeta el principio de los Derechos Adquiridos, pues no puede una ley o norma posterior violentar o desconocer los derechos que surgieron con la vigencia de la ley anterior.

Es decir, que todos los derechos y obligaciones existentes entre los concesionarios del Aeropuerto Internacional de Tocumen y que surgieron en virtud del Contrato de Concesión suscrito con la antigua Dirección de Aeronáutica Civil, por ser ley entre las partes, deberá ser respetado por toda legislación posterior, pues de lo contrario se estaría atentando contra la seguridad jurídica que debe garantizar la administración y el principio de buena fe que debe regir su actuación.

....Dicha frase ha sido interpretada por la Gerencia del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., en el sentido de que los contratos de concesión comercial de nuestros representados, los cuales tenían el vencimiento de su segunda prórroga dentro de los primeros doce meses desde que se constituyó la sociedad (Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.), están comprendidos en el supuesto de hecho descrito en dicha frase, en el sentido de que los mismos se entendían automáticamente prorrogados por dieciocho meses, contados a partir de la promulgación de la Ley 23...Es decir, que la aplicación de esta frase por parte del aeropuerto de Tocumen ha resultado en el hecho de que a nuestros mandantes se les ha considerado prorrogados sus contratos hasta el día 31 de julio de 2004, fecha en la cual pretenden terminar el mismo de pleno derecho y convocar a nuevas licitaciones o concursos de precios.

Como hemos dicho anteriormente, esto ha traído como resultado el desconocimiento del derecho a las renovaciones que tenían nuestros mandantes de acuerdo a los contratos de concesiones suscritos bajo la vigencia de la ley anterior.

..... Por otro lado, los Artículo 28 y 29 de la referida Ley 23, en cuanto al tema de los Porteadores y Transportistas, establece igualmente el principio del reconocimiento de los Derechos Adquiridos, señalando que los contratos vigentes con la Dirección de Aeronáutica Civil en cuando a los señores Porteadores y Transportistas, se debían transferir con iguales derechos y obligaciones, no obstante no contienen estas normas ninguna frase similar a la

que por este medio acusamos de inconstitucional, pues no les impone a ese grupo de personas prórrogas automáticas o vencimientos anticipados, mucho menos les priva del derecho de renovación, como si ocurre con la frase demandada contenida en el Artículo 27 de la citada ley, en relación a las concesiones comerciales.

En ese sentido, queda claro que la referida frase, al establecer condiciones y circunstancias distintas en cuanto a los concesionarios respecto de los transportistas y porteadores, deviene en violatoria del Artículo 19 de la Carta Constitucional, pues establece fuero y privilegios personales a favor de unos, discriminando en cuanto a los concesionarios comerciales, al no reconocerle igual oportunidad y establecerle situaciones de hecho distintas de los otros”.

Consideraciones del Pleno:

Antes de arribar a una decisión definitiva, es de lugar aclarar que según se observa del escrito contentivo de la presente acción de inconstitucionalidad, la misma se interpuso contra la frase contenida en el artículo 27 de la Ley 23 de 29 de enero de 2003 y no así contra la interpretación o aplicación de dicha norma por parte del Aeropuerto Internacional de Tocumén, tal y como hace ver el recurrente cuando indica que “*Dicha frase ha sido interpretada por la Gerencia del Aeropuerto..... de Tocumen...., en el sentido de que los contratos de concesión comercial de nuestros representados, los cuales tenian el vencimiento de su segunda prórroga dentro de los primeros doce meses desde que se constituyó la sociedad (Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.), están comprendidos en el supuesto de hecho descrito en dicha frase, en el sentido de que los mismos se entendían automáticamente prorrogados por dieciocho meses, contados a partir de la promulgación de la Ley 23...Es decir, que la aplicación de esta frase por parte del aeropuerto de Tocumen ha resultado en el hecho de que a nuestros mandantes se les ha considerado prorrogados sus contratos hasta el día 31 de julio de 2004”.*

Luego de lo antes explicado, procederemos al análisis correspondiente de

la norma impugnada. En virtud de ello, cabe recordar que las normas constitucionales que el petente considera contravenidas son los artículos 19 y 43 de la Norma Fundamental.

Refirámonos a cada uno de ellos, así como los preceptos que los mismos encierran. El artículo 19 de la Constitución Política hace alusión a la prohibición de los fueros, privilegios o discriminación.

Indica el recurso que la frase contenida en el artículo 27 de la Ley 23 de 2003 establece una “*... discriminación... frente a la normativa establecida para los transportistas y porteadores que mantienen contratos vigentes, pues a unos se les reconoce plenamente sus derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la presente ley, en tanto que a nuestros representados se les desconocen sus derechos a las renovaciones de acuerdo a los contratos vigentes, con lo cual se genera una condición desigual e injusta, que vulnera el Artículo 19 de la Constitución*” . De ello, se observa que quien recurre hace una comparación entre los derechos que se les reconocen a los porteadores y transportistas y, los reconocidos a las empresas que mantiene contratos de concesión y arrendamiento.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que existe una calidad diferente de sujetos, los porteadores y transportistas por un lado y por el otro los hoy recurrentes. La situación entre unos y otros es distinta, por razones como el tipo de funciones que cada uno de ellos desempeña. Sin embargo, el término de prórroga para las empresas que suscribieron contratos de concesión y arrendamiento, es igual para todas y cada una de las mismas, no se observa que algunas de ellas gocen de un término de prórroga mayor o menor que otras que se

encuentran en igualdad de condiciones.

La explicación anterior nos permite concluir que tanto la comparación (en relación a los porteadores y transportistas) como el argumento expuesto por el accionante carecen de fundamento. Ello es así no sólo por el análisis previamente expuesto sino por lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia en fallo de fecha 27 de junio de 1996 en el que se dijo que:

“Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término.

El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar. Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias”. (C.S.J. Pleno, fallo de 27 de junio de 1996). Lo resaltado es de la Corte.

El contenido de la norma impugnada no refleja la existencia de un trato desfavorable para alguna/s de las empresas que suscribieron el contrato de concesión en detrimento de otras que hicieron lo mismo, en otras palabras, las diferentes empresas se encuentran en igualdad de condiciones. No se observa que la norma impugnada establezca desventajas para algunas de las empresas suscriptoras de contratos de concesión y arrendamiento en relación a los términos de prórroga, lo que significa que dichos términos son iguales para todas las empresas en mención.

De lo descrito verificamos la ausencia de fueros o privilegios para determinas empresas en cuanto al término de prórroga o que los mismos se basen en circunstancias relacionadas a la raza, ideas políticas, clase social, etc.

La otra norma de rango constitucional que merece nuestro estudio y análisis es el artículo 43 de la Norma Máxima, la cual versa sobre la figura de la irretroactividad de la ley, con excepción de aquellas normas de orden público o interés social. Dispone la norma en comento la necesidad de establecer expresamente el carácter retroactivo de la disposición que se trate.

Visto lo anterior, resulta de singular importancia dejar claramente establecido lo relacionado a la retroactividad e irretroactividad de la ley, en virtud que constituye el punto medular a considerar en el presente caso, y que posteriormente nos permitirá arribar a una decisión.

En pronunciamientos constitucionales de esta Máxima Corporación de Justicia se ha indicado:

“....abordar el delicado tema de los ‘efectos de la ley en el tiempo’ de conformidad con el principio de la ‘retroactividad que consagra el artículo 43 de la Constitución’. Pero antes, oportuno resulta destacar, que según el autor Mario de la Cueva, ocurre frecuentemente que un acto jurídico haya nacido al amparo de una ley que continúe produciendo efectos al momento en que esa ley dejó de tener existencia en el mundo de lo jurídico y más aún, que esos efectos se prolonguen durante la vigencia de la nueva ley. En este sentido, el citado autor acota que se trata de la cuestión conocida con el nombre de ‘problema de la retroactividad de la ley’” (Fallo de 30 de mayo de 1995).

“Se sienta el principio general bien conocido de la irretroactividad de la ley. Pero a continuación se señala una excepción a ese principio; la Ley de orden público o la Ley de interés social. Cuando la Ley Decreto (sic) u otro acto estatal es de orden público o tiene interés social, entonces será retroactiva la Ley.

El carácter de orden público o el de interés social de una Ley tiene dos vías de existencia: a) Que la misma Ley señala tal carácter; b) Quela Ley, por su propia naturaleza, sea de orden público o de interés social, aunque expresamente no lo dica. Una Ley sobre la familia es de orden público, por su propia naturaleza, aunque esa misma Ley no indique expresamente ese carácter.

.....

Sin duda que es preferible, como política legislativa, que las leyes afirmen expresamente tanto su carácter retroactivo, como su condición de leyes de orden público o de interés social, a fin de evitar situaciones de incertidumbre, mas ello no significa, que el artículo 43 constitucional exija ambas afirmaciones, porque tal interpretación estrechísima, si pudiera decirse, resulta ilegítimamente el sentido del artículo, que tiene mucha importancia en el orden jurídico y que no puede ser interpretada cerradamente. Las consecuencias de tal interpretación serían perjudiciales y ella carecía de todo fundamento.

.....la legislación panameña que ciertamente remite al legislador para que sea él quien determine en forma expresa el efecto retroactivo de la nueva ley, pero además vincula esta determinación al hecho de que la nueva ley sea de 'orden público e interés social'.

Esta especial circunstancia de la formula constitucional panameña permite afirmar que no basta la calificación que haga el legislador, sino que, además, 'tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma'. (Fallo de 31 de enero de 1992. Mag. Rodrigo Molina Amuy).

".....dejando claramente establecida la existencia de tres grados de inconstitucionalidad (sic), la absoluta o de grado máximo, cuando el acto acaecido con anterioridad a la puesta en vigor de la nueva ley le son alcanzados todos los efectos nacidos y finiquitados durante el período anterior a su expedición; la de término medio cuando la ley nueva afecta a las actuaciones que se perfeccionen con anterioridad a su vigencia, pero que desplieguen sus efectos con posterioridad a la nueva ley, y la irretroactividad en su grado mínimo que ocurre cuando se aplican los efectos de la nueva ley a situaciones que nacen y se perfeccionen como consecuencia de la nueva ley. La doctrina, civil y tributaria, determina que en estos últimos dos supuestos en los que, en puridad, no existe, en sentido propio, un problema de retroactividad (sentencia de septiembre de 1992 y mayo de 1991).

Tomando en consideración lo antes citado, se puede observar que la norma impugnada no establece expresamente su carácter retroactivo, tal como lo preceptúa, dispone y ordena el artículo 43 de la Constitución Nacional, por lo que mal podría argumentarse que la misma posee dicho carácter.

Importante es indicar que las prórrogas de estos contratos están sujetas a ciertas condiciones, las cuales se hacen necesarias. Entre las cuales podemos mencionar, el hacer la solicitud de renovación tres meses antes del vencimiento del contrato. De ello se entiende que luego de cumplidas las condiciones presentes en las cláusulas de los contratos (suscritos por las empresas antes de la promulgación del artículo 27 de la Ley 23 de 2003) podrá llevarse a cabo la

renovación de los mismos. Por lo tanto, la prórroga de los contratos estará sujeta a condiciones que de incumplirse se extinguiría el derecho de renovación.

De lo explicado se observa que las cláusulas de los contratos permiten la renovación de los mismos siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos, por lo que la expedición del artículo impugnado por esta vía no imposibilita el ejercicio del derecho a prórroga, así como tampoco lo elimina.

Por el contrario, la norma impugnada de inconstitucionalidad ratifica la existencia de dicha prórroga, pero indicando el término por el cual se dará la misma, el cual se contará a partir de la promulgación de la norma hoy impugnada.

El derecho a aspirar a la renovación de los contratos continúa vigente y bajo las mismas condiciones, pero con la modalidad establecida en el artículo 27 de la Ley 23 de 2003, este derecho que los petentes indican como adquirido, se ostenta cuando se cumplen los requisitos establecidos en los contratos por ellos suscritos y no antes, por lo que la norma impugnada no vulnera el tan cuestionado derecho adquirido.

De lo expuesto se concluye que la redacción del artículo impugnado, en forma alguna puede ser considerado retroactivo, ya que la prórroga a los contratos de concesión y arrendamiento se “aplicará” cuando haya lugar a ello por haberse cumplido los requerimientos establecidos en dichos contratos.

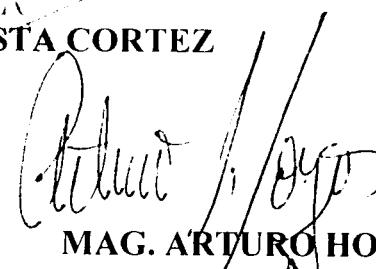
En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES

INCONSTITUCIONAL la frase: “*Aquellos contratos que tengan fecha de vencimiento durante los primeros doce meses de constitución de la sociedad, se entenderán prorrogados hasta dieciocho meses, contados a partir de la promulgación de la presente Ley*” contenida en el artículo 27 de la Ley 23 de 29 de enero de 2003 “por medio de la cual se dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá”.

Notifíquese.


MAG. ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

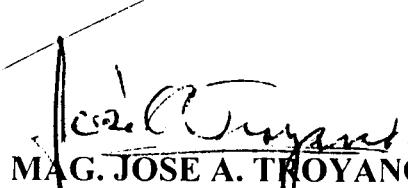

MAG. GRACIELA J. DIXON C.

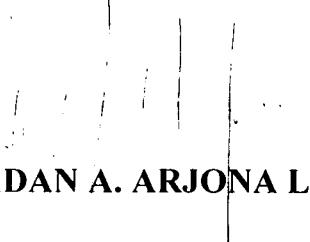

MAG. ARTURO HOYOS


MAG. JORGE FEDERICO LEE


MAG. ANIBAL SALAS CESPEDES


MAG. WINSTON SPADAFORA F.


MAG. JOSE A. TROYANO


MAG. ADAN A. ARJONA L.


MAG. ESMERALDA AROSEMENA
DE TROITIÑO


DR. CARLOS H. CUEVAS G.
Secretario General

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En la ciudad de 14 de Agosto del año 2004 a las 10 minutos de la mañana Procuraduría de la Administración
Dedica al Procurador que la remitió anterior.