

Por consiguiente el Decreto de Gabinete en mención no puede ser objeto de impugnación en esta vía, en la que la jurisdicción contencioso administrativa tiene competencia para conocer sobre todos aquellos actos jurídicos emitidos en ejercicio de una función administrativa; siempre y cuando sean inferiores a la ley.

En igual sentido se ha pronunciado esta Sala en las Resoluciones de 2 de septiembre de 1990, de 2 de agosto de 1994." (23 de agosto de 1995, Registro Judicial de agosto de 1995).

"Lo primero que observa la Sala es que se demanda como ilegal un Decreto de Gabinete que en nuestra tradición jurídica es un acto con valor de ley. En efecto, los Decretos de Gabinete son aquellos dictados por gobiernos de facto o por gobiernos de jure en situaciones de hecho excepcionales en las que no hay Órgano Legislativo, por tanto son actos con fuerza de ley. Además, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 195 de la Constitución Nacional vigente, son funciones del Consejo de Gabinete, 'fijar y modificar los aranceles'; y finaliza el mencionado numeral 7, diciendo que 'todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad, los enviará al Órgano Legislativo'. Se puede apreciar mejor en este numeral, que los Decretos de Gabinete que fijan o modifican el arancel, que es ni más ni menos que un impuesto de importación, tiene la jerarquía de una ley, sobre todo porque se trata de impuestos y que la Constitución vigente, todavía mantiene esta atribución legislativa, en manos del Órgano Legislativo.

En consecuencia, contra los Decretos de Gabinete no proceden demandas Contencioso Administrativas, por ser de igual jerarquía que la ley."

(13 de septiembre de 1990, Registro Judicial de septiembre de 1990, pág. 335).

De la jurisprudencia extraída, se comprueba lo destacado en esta oportunidad, que no es posible la confrontación bajo una demanda contencioso administrativa del Decreto en cuestión.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado José Félix Martín Rodríguez para que se declare nula, por ilegal, la frase "Muelle de Coco Solo...", contenida en el artículo primero del Decreto de Gabinete No. 78, de 18 de julio de 1990, dictado por el Consejo de Gabinete.

Notifíquese,

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
Secretaria Encargada

==N==N==N==N==N==N==N==N==N==N==

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RAÚL OSSA, EN REPRESENTACIÓN DE TERESITA YANIZ DE ARIAS, PEDRO GONZÁLEZ, ERIC LÓPEZ, ANÍBAL CULIOLIS Y MIGUEL BUSH RÍOS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 14 DE 13 DE MAYO DE 2002, DICTADA POR EL SEÑOR MINISTRO DE COMERCIO E INDUSTRIAS. MAGISTRADO PONENTE: WINSTON SPADAFORA FRANCO. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE JULIO DEL AÑO DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Raúl Ossa, en representación de Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos, pidió a la Sala Tercera la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N 14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el señor Ministro de Comercio e Industrias, previamente impugnada mediante demanda contenciosa-administrativa de nulidad.

## FUNDAMENTOS DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En la parte pertinente de su libelo, el licenciado Ossa se refiere a la jurisprudencia sentada por la Sala en materia de suspensión provisional, para luego arribar a la conclusión de que la medida cautelar se justifica debido a que la violación de la Ley es clara, manifiesta y notoria e igualmente, porque los perjuicios que se derivarán para el Estado son patentes y graves. Explica, que ello es así "pues, al derogar el señor Ministro de Comercio e Industrias las cláusulas 2.3.1 y 2.3.2 del contrato ley con Panama Ports Company, S. A., la empresa queda exonerada de pagar al Estado la anualidad fija de VEINTIDOS MILLONES DOSCIENTOS MIL DÓLARES, así como la anualidad variable, consistente en un diez por ciento (10%) de los ingresos brutos de la empresa". Agrega, que es evidente "que la situación planteada por el acto administrativo acusado no solamente viola el principio de separación de poderes sino que, además, le causa un grave e inminente perjuicio económico al Estado, al dejar éste último de percibir la anualidad fija y la variable de Panamá Ports Company, S. A., por lo que reiteramos la petición de suspensión provisional." (fs. 487-489).

## CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA

Tal como se ha visto, en el presente negocio se pide la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N 14 de 13 de mayo de 2002, por medio de la cual, el señor Ministro de Comercio e Industrias, reconoció a la empresa Panama Ports Company, S. A. una serie de derechos y beneficios (artículos 1 y 2) y dejó sin efectos las cláusulas 2.3.1. y 2.3.2. del Contrato-Ley que esta empresa celebró con el Estado (artículo 3).

Al entrar a resolver la presente petición cautelar, la Sala estima necesario hacer algunas anotaciones relacionadas con el llamado principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos y los requisitos que, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943 y la vasta jurisprudencia sentada por la Sala, son esenciales para que puedan suspenderse provisionalmente los efectos del acto administrativo impugnado.

## A. El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos:

En la doctrina administrativista, se llama principio de "presunción de legalidad" a la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5).

Por su parte, RODRÍGUEZ SANTOS expresa que la presunción de legalidad consiste "en que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en (sic) lo contencioso administrativo. Quiere decir lo anterior que, el acto administrativo puede ser expedido viciado por alguna de las causales de nulidad pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa" (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53).

En Panamá, la jurisprudencia de la Sala Tercera se ha referido a la presunción de legalidad en diversos fallos, entre ellos, en la Sentencia de 3 de agosto de 2001, en la que indicó que "los actos expedidos por la administración

pública están amparados por la llamada "presunción de legalidad", lo cual significa que éstos se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente" (Cerro, S. A. contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá). También ha indicado la Sala que la presunción que ampara los actos administrativos es una presunción "iuris tantum", es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario (Sentencia de 19 de septiembre de 2000: Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá).

La Resolución N 14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el señor Ministro de Comercio e Industrias, en principio, también goza de la llamada presunción de legalidad.

B. Los requisitos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado:

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, la Sala Tercera puede suspender los efectos de la resolución, acto o disposición acusada si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. La jurisprudencia de la Sala se ha referido en numerosas ocasiones a los presupuestos que deben concurrir para que la suspensión provisional del acto demandado proceda, a saber: la existencia de un perjuicio notoriamente grave (periculum in mora) y la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris).

El primero de los requisitos anotados alude a los perjuicios económicos o patrimoniales que podrían derivarse del cumplimiento del acto administrativo que se impugna como ilegal, los cuales, conforme a la jurisprudencia de la Sala, deben ser graves y de difícil o imposible reparación (Cfr. Autos de 18 de mayo de 2001: Kamajan Internacional, S. A. contra el M.O.P.; de 8 de marzo de 2002: Mencuto Internacional, S. A. contra la Dirección de Ornato y Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá).

En cuanto al segundo requisito, el Dr. Edgardo Molino Mola expresa que la apariencia de buen derecho es lo que en la doctrina se conoce como "fumus boni iuris" y significa que para que la Sala pueda acceder a la suspensión provisional, "el acto impugnado debe ser ostensiblemente ilegal o, al menos con una apariencia real de ilegalidad, pues ocurre con frecuencia que se recurre y se solicita la suspensión con el único propósito de demorar o impedir la ejecución del acto". El Dr. Molino Mola agrega, que en algunos casos en que la Sala accede a la petición de suspensión provisional "casi está anticipando la decisión final que va a tomar, cuando exige para suspender el acto, que la violación sea notoria, manifiesta, clara, ostensible, de la norma legal o que el derecho del recurrente, tenga la existencia probable del derecho o la apariencia de un buen derecho". Agrega, que es por ello "que la Sala se ve precisada, en reiteradas ocasiones a no acceder a la suspensión solicitada, porque la motivación del auto que la decide, equivaldría a un pronunciamiento que resolvería la controversia" (Legislación Contencioso-Administrativa, Econo-Print, S. A., Panamá, 1993, págs. 102-103).

Sobre el requisito de la apariencia del buen derecho existe numerosa jurisprudencia de la Sala que, en términos generales, ha indicado de forma muy reiterada que la cautelación de los efectos del acto demandado sólo procede cuando se demuestre la existencia de una infracción ostensible, manifiesta o incontestable de alguno de los preceptos que se citan como violados. Al respecto, se expresó en Auto de 13 de septiembre de 1999 lo siguiente:

"En el presente caso, la Sala ha hecho un examen preliminar de los cargos de violación de los artículos 104 y 106 de la Ley N° 56 de 1995, de la Cláusula 6ª del Contrato N° 036-98, del artículo 98 (numerales 2 y 5) del Código Judicial y del artículo 29 de la Ley N° 135 de 1943 y no ha encontrado, prima facie, violaciones ostensibles o manifiestas al ordenamiento jurídico. Conforme ha sostenido reiterada jurisprudencia de esta Sala, para que proceda la suspensión provisional del acto impugnado es requisito indispensable la infracción manifiesta o palmaria de alguna de las normas que el demandante considera violadas por el acto impugnado.

Por lo anterior, la Sala estima que debe negar la medida cautelar pedida." (Subraya la Sala)

(Cable & Wireless Panamá, S. A., contra la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente) En otro precedente, referido concretamente a las acciones contencioso-administrativas de nulidad, la Sala expresó lo que sigue:

"En los procesos de nulidad, como el que nos ocupa, la suspensión procede no sólo para evitar perjuicios patrimoniales sino, sobre todo, cuando puede producirse una lesión al principio de separación de poderes o a la integridad del ordenamiento jurídico. La lesión potencial a este último puede ocurrir, ha señalado esta Sala, cuando el acto administrativo impugnado es manifiestamente incompatible con una norma jurídica de superior jerarquía.

Luego de un examen preliminar de los cargos de violación esgrimidos por el demandante, la Sala considera que no le es posible acceder a la petición de suspensión provisional, puesto que las infracciones legales invocadas no aparecen como ostensibles, claras e incontrovertibles."

(Auto de 10 de mayo de 2001, Tile y Rosas contra el Ministerio de Economía y Finanzas)

Similar criterio sostuvo la Sala en los Autos de 25 de noviembre de 1999: Cable & Wireless Panamá, S. A. contra el Ente Regulador; de 7 de diciembre de 2001: Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S. A., contra Ente Regulador; de 10 de diciembre de 2001: Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste contra el Ente Regulador; de 14 de septiembre de 2001: Rodolfo Guillén contra la Comisión Nacional de Valores; de 14 de marzo de 2001: Asociación de Agentes Vendedores de Valores de Panamá contra la Comisión Nacional de Valores.

C. La petición de suspensión provisional de la Resolución N 14 de 13 de mayo de 2002:

Tomando como base los razonamientos expuestos, debe la Sala afirmar, como punto de partida de nuestro análisis, que la Resolución N 14 de 13 de mayo de 2002, como acto administrativo que es, goza de la llamada "presunción de legalidad" o de legitimidad, como la denominan otros autores (entre ellos Dromi). En consecuencia, conforme a la jurisprudencia citada, lo que resta es determinar si alguno de los cuatro artículos de este acto viola o no, de forma ostensible o manifiesta, las disposiciones jurídicas que se citaron como infringidas.

Al examinar el contenido del acto acusado de ilegal, se aprecia que a través del mismo el funcionario demandado dispuso "Reconocerle a la empresa PANAMA PORTS COMPANY, S. A., los mismos beneficios, incentivos, exoneraciones, créditos fiscales, créditos por obras realizadas, tarifas impositivas especiales, privilegios, términos de duración de contratos, plazos y condiciones de pago de arrendamiento de las áreas dadas en concesión y demás condiciones otorgadas a los demás operadores portuarios, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 2 de la Ley N 12 de 3 de enero de 1996, que aprueba el Contrato entre el Estado y la empresa Colon Container Terminal, S. A. (artículo 1). En consecuencia, el Estado reconoció a la empresa Panama Ports Company, S. A. una serie de derechos relacionados con los pagos que ésta debe hacer al Estado en concepto de tarifas por movimiento de carga, fondeo, faros y boyas, muellaje e impuesto sobre la renta (artículo 2) y por concepto de anualidades fija y variable, respectivamente (artículo 3).

A este respecto, debe la Sala anotar como antecedente, que en su momento el Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Resolución N 274 de 30 de agosto de 1996 (publicada en la Gaceta Oficial N 23,124 de 17 de septiembre de 1996, págs. 4-15), con fundamento en el mismo artículo 2 de la Ley 12 de 1996, reconoció a la empresa Manzanillo International Terminal, Inc., una serie de derechos y beneficios, dirigidos a lograr igualdad de condiciones entre ésta y la empresa Colon Container Terminal, S. A., y evitar que se afectara el proceso de competencia entre ambas (considerando 9). Más recientemente y por medio de la Resolución N 13 de 13 de mayo de 2002, el mismo ente ministerial amplió el marco de los derechos y privilegios reconocidos a Manzanillo International Terminal Panamá, S. A., con base en el artículo 2 de la Ley 12 de 1996 (G. O. N 24,554 de 17 de mayo de 2002, págs. 2-8).

A juicio de la Sala, la violación ostensible o manifiesta que alega el licenciado Ossa no existe, pues, lo que a primera vista se observa es que el

reconocimiento de esos beneficios a favor de la empresa Panama Ports Company, S. A. tiene fundamento en el artículo 2 de la Ley N 12 de 3 de enero de 1996, cuyo contenido se transcribe para mayor ilustración:

"Artículo 2. A partir de la promulgación de la presente Ley, todas aquellas empresas en condiciones similares a la presente contratación, que antes de la vigencia de la misma se hayan dedicado, o las que se dediquen en el futuro a la construcción, al desarrollo y a la administración de terminales de contenedores, tendrán derecho a acogerse a los mismos términos y condiciones no menos favorables, a los mismos beneficios, incentivos, derechos, exoneraciones, créditos fiscales, créditos por obras realizadas, tarifas impositivas especiales, privilegios, término de duración de contratos, plazos, parámetros, condiciones de pago de arrendamiento de las áreas dadas en concesión y demás condiciones otorgadas por el Contrato que se aprueba mediante la presente Ley, a efectos de que tales empresas cuenten con un régimen legal de derechos, beneficios y exoneraciones igual al Contrato antes mencionado, en aras de mantener la igualdad de condiciones en cuanto a la competitividad de todas estas empresas."

(Subraya la Sala)

La afirmación hecha por la Sala encuentra asidero en el propio contenido de la resolución demandada, cuyo tercer considerando se refiere de forma expresa al precepto transcrito, llegando, incluso, a citarlo textualmente.

A lo anterior se debe agregar, que el acto administrativo demandado también se dictó con fundamento en la Resolución de Gabinete N 34 de 24 de abril de 2002, cuyo artículo 1 expresamente autorizó al señor Ministro de Comercio e Industrias para que, en nombre y representación del Estado, previa evaluación de los beneficios, privilegios y derechos solicitados, efectuara el reconocimiento correspondiente y, en consecuencia, expidiera la respectiva "resolución ministerial", con la finalidad de que las empresas Manzanillo International Terminal Panama, S. A. y Panama Ports Company, S. A. pudieran gozar de los mismos derechos que confiere el artículo 2 de la Ley 12 de 3 de enero de 1996 (Cfr. G. O. N 24,540 de 26 de abril de 2002, págs. 13-16).

Por otra parte, la Sala observa que el licenciado Ossa al referirse a la infracción del artículo 2 de la Ley 12 de 1996, argumenta que la similitud a que alude el acto demandado entre las Empresas Colon Container Terminal, S. A. y Panama Ports Company, S. A. no existe y que las mismas no operan en condiciones similares. Agrega, que esta última renunció tácitamente a los beneficios del artículo 2 ibídem, al participar en la licitación pública mediante la cual se le adjudicó la concesión de los puertos de Balboa y Cristóbal (Cfr. fs. 485-486). Incluso, a foja 484 dicho letrado reconoce expresamente que el artículo 2 de la Ley 12 de 1996 consagra un derecho a la equiparación automática, no obstante, alega y reitera que para su debida aplicación es necesario que las mencionadas empresas exploten sus actividades en condiciones similares.

Los argumentos expuestos, además de otros que se explican en los hechos de la demanda, plantean la necesidad de que la Sala se adentre en el examen de cuestiones de hecho y derecho que merecen un minucioso análisis en el momento en que deba dictarse la decisión de fondo y no en esta incipiente etapa procesal, en que la demanda ni siquiera ha sido admitida. Este razonamiento es cónsono con la doctrina que esta Sala tiene establecida en materia de suspensión provisional, en el sentido de que, en el estudio de este tipo de peticiones, no procede el análisis de aquellos aspectos fáctico-jurídicos que corresponden a la sentencia de fondo. A título de ejemplo, vale citar los autos de 23 de abril de 2002 y 16 de noviembre de 2000, en los que la Sala indicó lo siguiente:

"En el caso bajo examen, la petición de suspensión provisional no procede, en primer lugar, porque del estudio preliminar de los cargos de ilegalidad expuestos en la demanda no se advierten, a primera vista, violaciones ostensibles o manifiestas de los preceptos que se citaron como violados. Con relación a este punto, es pertinente indicar que en su libelo el peticionario se refiere a cuestiones de hecho y de derecho que no sólo requieren de un estudio más detenido, sino también del examen de las piezas probatorias que permitan a la Sala contar con mayores elementos de juicio para juzgar la legalidad del acto demandado. Tal es el caso de lo

afirmado a foja 96 en el sentido de que en el expediente del profesor MORENO no existe prueba que demuestre que la modificación de su puntaje obedeció a la interposición de algún recurso o mecanismo legal por parte de otro de los concursantes, o que a otros de sus colegas se les aplicó el Acuerdo N 7 de 16 de febrero de 2000."

(Jorge Moreno contra el Consejo Académico de la Universidad de Panamá)

"Por otro lado, del examen preliminar de los cargos formulados se desprende que la complejidad del tema a tratar, que amerita un análisis que debe hacerse al conocer el fondo de la controversia y no en esta etapa del proceso. En anteriores ocasiones la Sala ha manifestado la imposibilidad de acceder a la medida cautelar solicitada en aquellos casos en que la evaluación de las presuntas infracciones legales exige el indispensable examen de las pruebas y demás elementos fácticos y jurídicos que sólo pueden efectuarse responsablemente en la sentencia de fondo que resuelva la controversia"

(Procesadora Marpesca S. A. contra el M.I.D.A.) Para concluir, la Sala debe dejar establecido que el pronunciamiento aquí adoptado no constituye ni debe considerarse como un adelanto de la decisión de fondo, ya que sólo al dictarse la correspondiente sentencia se determinará si el acto administrativo impugnado es o no ilegal.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N 14 de 13 de mayo de 2002, expedida por el señor Ministro de Comercio e Industrias.

Notifíquese,

(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) HIPÓLITO GILL SUAZO

(fdo.) ANAIS B. DE GERNADO  
Secretaria

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE FABREGA P.

Si bien reconozco que se trata de un problema complejo, que se presta a criterios jurídicos divergentes, con el debido respeto, por la decisión de la mayoría discrepo por los siguientes motivos:

En el presente caso se dan todos los presupuestos que justifican la suspensión provisional: apariencia de derecho (fomus bonis iuris) y peligro en la mora (periculum in mora).

En efecto:

a) La resolución impugnada aplica indebidamente el artículo 2 de la Ley 12 de 1996 al aplicar dicha norma legal a un supuesto de hecho que no coincide con la hipótesis prevista en la norma legal. El artículo 2 de la Ley 12 de 1996 supone que la empresa PANAMA PORTS COMPANY S.A., debe contar con una contratación en condiciones similares a la empresa COLON CONTAINER TERMINAL, S.A. Las contrataciones no tienen condiciones similares, ya que PANAMA PORTS COMPANY S.A., tiene una concesión sobre instalaciones e infraestructura portuaria obtenida en una licitación pública, mientras que COLON CONTAINER TERMINAL S.A., recibió una concesión para construir, por su cuenta y riesgo, desde la nada, las instalaciones portuarias necesarias para su operación. Como resultado de lo anterior, PANAMA PORTS COMPANY S.A., recibió del Estado activos portuarios que le permitieron operar al día siguiente en que recibió la concesión, mientras que COLON CONTAINER TERMINAL, S.A., tuvo que invertir cuantiosas sumas de dinero para construir sus instalaciones portuarias y consiguientes iniciar sus operaciones. Tratándose de empresas con contrataciones en condiciones disímiles, no procede aplicar a PANAMA PORTS S.A., el artículo 2 de la Ley 12 de 1996.

b) La resolución viola la cláusula 3.6 del contrato ley de PANAMA PORTS COMPANY S.A. Esta cláusula 3.6 establece las bases, requisitos y condiciones para que la empresa PANAMA PORTS COMPANY S.A., pueda modificar su contrato ley. Estos requisitos supone lo siguiente:

a) Demostrar que la renogociación es necesaria a fin de garantizar la operación efectiva de los puertos; b) llevar a cabo un proceso de renogociación con el estado; c) la modificación del contrato debe cumplir con los requisitos legales, entendiéndose la aprobación de la Asamblea Legislativa, ya que se trata de un contrato ley. La resolución impugnada se apartó de los requisitos y condiciones exigidos en la cláusula 3.6 del contrato ley de PANAMA PORTS COMPANY S.A.

C) El artículo 2 de la Ley 12 de 1996 establece la política portuaria del Estado y crea un mecanismo de equiparación. Dicho artículo 2 al enunciar la política estatal en materia portuaria exige, para que la equiparación de derechos y beneficios proceda, que las empresas que opten por solicitar dicha equiparación, cuenten con contratos leyes en condiciones similares al contrato ley de COLON CONTAINER TERMINAL. Adicionalmente, el propósito del sistema de equiparación, la empresa que recibe los beneficios cuente con un régimen igual a COLON CONTAINER TERMINAL. Obviamente en este caso, al aplicar a PANAMA PORTS cuente con un régimen contractual igual a COLON CONTAINER TERMINAL, ya que las diferencias entre ambos contratos son sustanciales y notorias.

D) Por otra parte, el acto impugnado exonera a la empresa PANAMA PORTS COMPANY S.A., de pagar al Estado cuantiosas sumas, lo cual constituye un perjuicio de índole económico del Estado, ya que el Fisco se verá afectado al no recibir el pago de dichas sumas. El acto impugnado en su artículo 3ro. deroga las cláusulas 2.3.1. y 2.3.2. que establecen el pago de una anualidad fija de B/.22,200,000.00, así como el pago de una anualidad variable del 10% del ingreso bruto anual. El acto impugnado no establece la forma y tiempo como el Estado se verá compensado y beneficiado por razón de la derogatoria de dichas disposiciones contractuales.

E) Estimo que la presunción de legalidad de los actos administrativos es válida antes los otros organismos del Estado, pero no ante la jurisdicción contenciosa encargada, precisamente, de su revisión.

De otra suerte, la acción contencioso administrativa sería sumamente ardua de requerirse plena prueba que desvirtuara la presunción, sobraría el proceso.

F) En síntesis. El acto impugnado es incompatible con normas de superior jerarquía, ya que el mismo desconoce disposiciones de una Ley, facultad ésta que corresponde a la Asamblea Legislativa.

Por las razones anteriores y muy respetuosamente, Salvo mi Voto.

Fecha Ut Supra.

(fdo.) JORGE FABREGA P.  
(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
Secretaria Encargada

=====  
=====

#### EXCEPCIÓN DE PAGO

EXCEPCIÓN DE PAGO Y DE FALSEDAD DE LA OBLIGACIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA FUENTES Y ASOCIADOS EN REPRESENTACIÓN DE LORENZO ANTONIO OTERO Y CELINA BATISTA DE OTERO, DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO POR COBRO COACTIVO QUE EL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO LE SIGUE A LORENZO ANTONIO OTERO Y CELINA BATISTA OTERO. MAGISTRADO PONENTE: HIPÓLITO GILL SUAZO. PANAMÁ, PRIMERO (1) DE JULIO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma Fuentes y Asociados en representación de LORENZO ANTONIO OTERO Y CELINA BATISTA DE OTERO, ha interpuesto Excepciones de Pago y Falsedad de la Obligación, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que les sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario.

La parte actora señala que mediante Escritura Pública No. 177 de 11 de mayo de 1979, extendida por la Notaría de Circuito de Veraguas, debidamente inscrita, LORENZO ANTONIO OTERO Y CELINA BATISTA DE OTERO celebraron contrato de préstamo No. 024-79 con el Banco de Desarrollo Agropecuario, en virtud del cual recibieron CIENTO VEINTIDÓS MIL QUINIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.122,540.00).