



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de diciembre de 2007.
C-204-07.

Licenciado
Fernando Solórzano
Administrador de la Autoridad
Marítima de Panamá.
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota ADM-SA-193-2007 a través de la cual consulta a esta Procuraduría si las normas del decreto ley 7 de 10 de febrero de 1998 y del reglamento de practicaje adoptado por la Autoridad Marítima de Panamá, restringen el número de organizaciones que pueden prestar dicho servicio en determinados puertos; si sobre la base de un criterio distinto al de la Autoridad Marítima de Panamá, el Comité Asesor de Practicaje, como organismo consultivo, puede limitar con carácter obligatorio el número de empresas que brinden el servicio de practicaje; si debe interpretarse que la cláusula novena del contrato celebrado entre el Estado y la empresa Colon Container Terminal permite a ésta concesionaria brindar los servicios de practicaje o subcontratar los mismos de manera directa, sin cumplir para ello los trámites administrativos relativos a la autorización de la empresa e idoneidad de los prácticos seleccionados para su prestación; si el referido Comité Asesor de Practicaje puede negar su recomendación a un práctico pese a que éste cumpla con los requisitos de idoneidad necesarios y, en este caso, si la Autoridad Marítima de Panamá puede desconocer dicha recomendación, atendiendo para ello a una evaluación técnica independiente.

Para dar respuesta a sus dos primeras interrogantes, considero relevante señalar que de acuerdo con lo que de manera expresa dispone el primer párrafo del artículo 295 de la Constitución Política de la República, es prohibido en el comercio y en la industria toda combinación, contrato o acción cualquiera que tienda a restringir o imposibilitar el libre comercio y la competencia y que tenga efectos de monopolio en perjuicio del público.

Igualmente cabe anotar, que al tenor de lo dispuesto en el tercer párrafo de la referida norma constitucional, habrá acción popular para impugnar ante los tribunales, la celebración de

cualquier combinación, contrato o acción que tenga por objeto el establecimiento de prácticas monopolizadoras, además señala que la Ley regulará esta materia.

Sobre la interpretación del mencionado artículo 295 de la Constitución Política de la República, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente en fallo de 23 de noviembre de 1994:

“el Pleno de la Corte Suprema de Justicia expresó en su fallo de 1º de febrero de 1988 que dicha "norma prohíbe expresamente cualquier acto jurídico proveniente de personas naturales o jurídicas que faculten la explotación en forma particular o aislada de una actividad económica o industrial, la cual perjudique la libre empresa creando de una u otra manera prácticas monopolizadoras. De modo entonces, a juicio del Pleno, **cualquier contrato o combinación por una entidad estatal y una empresa en la cual se establezcan términos o pautas como las indicadas en la cláusula sexta impugnada en el presente recurso, tiende a impedir y restringir el efectivo y cabal ejercicio del comercio al igual que el principio de la oferta y la demanda**". (Registro Judicial de febrero de 1988, Pleno, pág. 7)”

Por lo que respecta particularmente al servicio de practicaaje, la Autoridad Marítima de Panamá, a través de su junta directiva emitió la resolución J. D. N° 020-2003 de 14 de agosto de 2003, para todos los buques que recalen en los puertos y aguas jurisdiccionales de la República de Panamá, estableciendo en el artículo 5 lo siguiente:

Artículo 5: La Autoridad de acuerdo a lo que recomiende el Comité Asesor de Practicaaje, promoverá y determinará las necesidades mínimas en cuanto a la cantidad de prácticos en cada puerto y coordinará con la organización de prácticos, que opere en cada uno de ellos, a fin de que se garantice el funcionamiento óptimo del servicio en todos los puertos nacionales, puertos privados, instalaciones marítimas o portuarias y otros puntos o zonas en las aguas jurisdiccionales en las cuales se realicen maniobras donde se requiera el practicaaje.”

Como se desprende del texto transcrito, dicha norma reglamentaria faculta a la Autoridad para que de acuerdo a la recomendación que al efecto le proporcione el Comité Asesor de Practicaaje, determine la necesidades mínimas en cuanto a la cantidad de prácticos que presten el servicio en cada puerto, con miras a garantizar su óptimo funcionamiento. No obstante, no es posible inferir de dicha norma que tal facultad le permita a la institución ni a ningún organismo o comité vinculado con la actividad, limitar el número de organizaciones de prácticos que pueden ofrecer tales servicios en cada puerto. En consecuencia, este Despacho es de opinión que cualquier

restricción en este sentido resultaría violatoria del artículo 295 de la Constitución Política de la República.

En lo concerniente a la interrogante relacionada con la interpretación de la cláusula novena del contrato ley 12 de 1996, celebrado entre el Estado y la empresa Colon Container Terminal, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de una terminal de contenedores en el puerto de Coco Solo Norte, ubicado en la provincia de Colón, es importante traer a colación la misma, en particular lo que respecta a sus literales F., G. y P., los cuales son del siguiente tenor:

Novena: Con el propósito de facilitar la ejecución del Contrato, El Estado concede a La Empresa, sus subsidiarias o afiliadas, los siguientes derechos:

- A.
- F. Celebrar contratos con terceros para el transporte, manejo de carga y contenedores, y cualquier otro servicio o actividad lícita.
- G. Prestar servicios a terceros y cobrar los cargos, importes y tarifas que la Empresa señale.
- P. Solicitar y adquirir todas las licencias, permisos y autorizaciones que se necesiten de El Estado, sus agencias o demás entidades, para el desarrollo y adecuada operación de El Proyecto.

La Empresa deberá cumplir con los mismos requisitos que generalmente se exijan para la obtención de tales licencias o autorizaciones. A La Empresa no se le exigirá cumplir con mayores requisitos, ni obtener otras licencias, permisos, aprobaciones o autorizaciones que no sean de aplicación general en la República de Panamá.

Visto lo anterior, este Despacho es de opinión que la empresa Colon Container Terminal, S.A., al igual que sus subsidiarias o afiliadas, están facultadas legalmente para celebrar contratos con terceros para el transporte, manejo de carga y de contenedores y cualquier otro servicio o actividad lícita, para lo cual, tal y como lo establece el literal P antes citado, la empresa deberá solicitar y adquirir todas las licencias, permisos y autorizaciones que se necesiten del Estado, sus agencias o demás entidades, y cumplir con los mismos requisitos que generalmente son exigidos para la obtención de tales licencias o autorizaciones, entre las cuales debe entenderse aquellas requeridas por la Autoridad Marítima de Panamá para la prestación del servicio de practica en los puertos nacionales.

Respecto a la última de sus interrogantes, debo señalar que el artículo 45 de la resolución J. D. N° 020-2003 de 14 de agosto de 2003 expresa que la Dirección General de la Gente de Mar, tomando en cuenta las recomendaciones del Comité Asesor de Practicaje, examinará a todos los aspirantes a puestos de prácticos en los distintos recintos portuarios en las aguas jurisdiccionales,

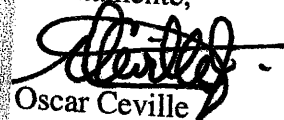
estableciendo específicamente en su numeral 3, que será esta dirección la que "determine que el aspirante está calificado para prestar sus servicios profesionales como práctico, para el manejo y operación de los buques dentro de los canales de acceso a los puertos, áreas de fondeo, recintos portuarios y el puerto donde el aspirante desea prestar servicios, le otorgará la licencia y lo nombrará como tal".

De lo anteriormente expuesto, puede inferirse que el Comité Asesor de Practicaje está facultado para efectuar las observaciones pertinentes sobre los aspirantes al cargo, las cuales serán tomadas en cuenta por la Dirección General de la Gente de Mar; no obstante, es esta última la facultada para determinar si un aspirante está calificado para prestar sus servicios profesionales como práctico, en cuyo caso, le otorgará la licencia correspondiente y hará efectivo su nombramiento de acuerdo al procedimiento previsto en el propio artículo 45 de la resolución J. D. N° 020-2003 de 14 de agosto de 2003.

Finalmente cabe señalar, que en el caso de que se niegue una solicitud de idoneidad a un aspirante a práctico, éste podrá impugnar tal decisión por la vía gubernativa, haciendo uso de los recursos instituidos para tal objeto en el capítulo I del Título XI de la ley 38 de 31 de julio de 2000.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio,

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración

OC/

