

Panamá, 27 de agosto de 1999.

Licenciado
Eustacio Fábrega L.
Director General de la
Dirección de Aeronáutica Civil
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Consejero (a) Jurídico (a) de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su Nota N°. 111-AL-DG-DAC del día 4 de junio de 1999, registrada en nuestras oficinas el día 13 de julio del presente, por medio de la cual tuvo a bien solicitarnos opinión legal sobre el período de vencimiento de los Contratos de Concesiones celebrados con diversas empresas ubicadas en el Aeropuerto Internacional de Tocumen.

Concretamente nos pregunta lo siguiente:

¿¿Cuál es el término de duración de los Contratos de Concesión que ha celebrado la Dirección de Aeronáutica Civil, con diversas empresas establecidas en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, contrataciones que tienen cláusulas que permiten la renovación de los mismos períodos que alcanzan a fechas que correspondan a los años 2000 -2001, 2002, 2008, 2009, 2013 y a quién corresponde hacer dicha renovación según los términos del Contrato en el caso de concesión a un operador privado del Aeropuerto Internacional de Tocumen?

De acuerdo a su exhorto, la inquietud obedece a la posición que ha de plantear la Dirección de Aeronáutica Civil, al operador que resulte favorecido en el acto de Licitación Pública para la concesión del Aeropuerto Internacional de Tocumen en lo relativo a obligaciones existentes en este Terminal Aéreo.

La Dirección de Aeronáutica Civil celebra contratos de concesión los cuales se encuentran clasificados como concesiones comerciales, aeronáuticas, servicios conexos y especiales, con base al Reglamento de Concesión, el cual se encuentra contenido en la Resolución N°. 025-JD de 14 de septiembre de 1990, éste dispone en su artículo 4, que los distintos tipos de concesiones se otorgarán por los procedimientos previos de Licitación, (Concurso o Solicitud de Precios), Contratación Directa, de conformidad a lo establecido en las Leyes sobre Contratación Pública.

En el caso que nos ocupa, se trata de las contrataciones que a la fecha maneja la Dirección de Aeronáutica Civil y que por razón de la concesión del Aeropuerto Internacional de Tocumen, se encuentran en proceso de renovación, siendo necesario que se establezca la fecha de terminación de dichos contratos, si la de la renovación que actualmente se efectúa o la última renovación, a la cual según el contrato vigente tienen derecho en las renovaciones sucesivas que correspondan en el futuro y si éstas deben ser solicitadas al nuevo operador.

Opinión de la Asesoría Legal de la Dirección de Aeronáutica Civil

Las renovaciones de concesiones que realiza la Dirección de Aeronáutica Civil con las empresas en la llamada *¿Zonita Libre¿*, se enmarcan en las normas contenidas en la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, el Decreto de Gabinete N°. 13 de 22 de enero de 1969, Decreto Ley 19 de 8 de agosto de 1963 (Orgánicas de la Dirección de Aeronáutica Civil), reglamentada por el Decreto Ejecutivo N°. 18 de 25 de enero de 1996, el Decreto Ley N°.7 de 2 de julio de 1997, y la Resolución N°.025-JD de 14 de septiembre de 1990, de la Junta Directiva de Aeronáutica Civil que se refiere a Concesiones.

En el caso de comento, se establece lo siguiente:

¿1. Los contratos que se encuentran actualmente en proceso de prórroga son producto de actos públicos o de excepciones que autorizan la contratación directa, éstas últimas debidamente autorizadas por los organismos a los cuales la ley atribuye tal facultad: Ministerio de Economía y Finanzas, Consejo Económico Nacional, Consejo de Gabinete, y previamente aprobadas por la Junta Directiva de la institución en todos los casos.¿

La Asesoría Legal de la Dirección de Aeronáutica Civil, es del criterio que la vigencia de los contratos se extiende hasta el término que sus prórrogas señalen y que el operador debe respetar ese término cuando se le solicite y se dé cumplimiento a las dos condiciones que se señalen en el reglamento de Concesiones.

1. Petición al vencimiento de la prórroga
2. Estar al día en sus pagos a la institución o al operador para el caso.

Los contratos así suscritos tienen fecha de vencimiento al finalizar el término del período por el cual fueron autorizados ya que los mismos son ley entre las partes.

Expuesta su interesante inquietud consideramos oportuno aclarar algunos conceptos jurídicos con el propósito de definir los elementos que perfeccionan la relación contractual para finalmente emitir nuestra opinión con relación al tema sujeto a nuestro examen.

I. Concepto

Para el maestro Manuel Albaladejo el término <<contrato>> se utiliza en dos sentidos, uno amplio y otro estricto. El primero significa negocio jurídico bilateral, consistente esencialmente en un acuerdo de voluntades de las partes que lo celebran, en el que regula jurídicamente una cuestión y de la que derivan cualesquiera efectos jurídicos. En tal sentido, <<contrato>> es sinónimo de convenio o convención jurídica. En sentido estricto significa acuerdo de voluntades de dos o más partes por el que se crean, modifican o extinguen obligaciones.

Existe una diversidad de definiciones, pero en el fondo Contrato es sólo un acuerdo de voluntades sin las cuales no se puede perfeccionar el mismo, así tenemos que en el Código Civil en su artículo 1105, lo define de la siguiente manera:

¿Artículo 1105. Contrato o Convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas.¿

Se extrae de la anterior norma, que el contrato es una acuerdo de voluntades que requiere indubitadamente de la misma, para su perfección y sin ese elemento no podría perfeccionarse el Contrato. Este concepto es aplicable tanto, a los Contratos celebrados entre los particulares como a los Contratos celebrados con la Administración Pública.

Los conceptos y las instituciones que se desarrollan en principio dentro del derecho privado han sido adoptados luego por el Derecho Público, y particularmente por el Derecho Administrativo produciéndose un ¿verdadero préstamo o cesión de técnicas jurídicas¿. De allí, que el contrato es una declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa. (DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 7a. ed. Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1998, 345)

Elementos del Contrato

Dentro de los elementos o requisitos esenciales de todo contrato están: el consentimiento de los contratantes; objeto cierto que sea materia del contrato; y causa de la obligación que se establezca.

El primero de los requisitos, guarda relación con las declaraciones de voluntades proferidas en el contrato. En otras palabras, para que haya contrato se requieren dos voluntades válidas y opuestas que concurren a su formación. Una de ellas es de la Administración (DAC) y las otras, de los contratistas. Es decir, que se exige para la validez del contrato, por un lado, la competencia del órgano generador de la función administrativa y por el otro, la capacidad del contratista.

El consentimiento es la conjunción de la declaración o exteriorización de la voluntad unilateral de cada uno de los contratantes; es la declaración de voluntad común o negocial. Puede que el consentimiento o lazo jurídico vinculativo resulte de la libre discusión entre la Administración y el contratista, pero las modalidades del derecho administrativo y la finalidad de la Administración Pública, hacen que la conjunción de voluntades generalmente opere adhiriéndose el administrado contratista a cláusulas prefijadas por el Estado para los respectivos casos. En tales supuestos, la fusión de voluntades opera sin discusión, por adhesión del administrado, quien se limita a ¿aceptar¿ las cláusulas contractuales preparadas y redactadas por el Estado. (Op. cit 346)

En la doctrina, se conceptúa la Voluntad Contractual Tácita. Como aquella manifestación de la administración que puede ser expresa o tácita; sin embargo, en el caso de los contratos administrativos el consentimiento de la Administración debe ser expreso, no es factible en principio el consentimiento tácito, que es admisible en los contratos privados. En el caso de la Administración Pública el silencio administrativo sólo vale como conducta positiva o asentamiento por parte de ésta pero el consentimiento tácito tiene que estar previsto en la Ley.

El objeto, es la obligación que por él se constituye. Obligación que tiene por contenido una prestación de dar, hacer o no hacer, querida por las partes. En otros términos, el objeto es la consecuencia que se persigue al celebrarlo como factor determinante de la voluntad de las partes. La causa, es la razón determinante de los contratos de la Administración, es satisfacer un fin público, un servicio público, una necesidad colectiva. (Op cit. 351)

Los contratos con la administración se someten a reglas especiales que los diferencian de los contratos entre particulares. De allí que algunas clases de contratos están sometidos a normas especiales o leyes diferentes de las que rigen el mismo tipo de contrato en el derecho privado.(Cf. RODRÍGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo. p.319 .)

En conclusión, para que el Contrato tenga validez en toda su extensión, requerirá, del concurso de voluntades de las partes sin la cual a nuestro juicio, no se puede perfeccionar el contrato, además de los otros elementos.

DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE ADMINISTRACIÓN

Para los efectos de esta Consulta, nos permitimos transcribir las normas que regulan la Duración o Terminación de los Contratos de Concesiones.

La Resolución N°025-JD de 14 de septiembre de 1990 ¿por la cual se aprueba el Reglamento para otorgar y regular las concesiones¿ promulgada en Gaceta Oficial N°. 21,661 de 8 de noviembre de 1990, en su artículo 19, dispone:

¿Artículo 19: DE LAS RENOVACIONES- Los contratos de concesión podrán renovarse, siempre y cuando los interesados presenten su solicitud antes de los tres (3) meses a la fecha de vencimiento de la concesión y haya cumplido a cabalidad con las obligaciones contraídas en el Contrato a Renovarse.*

El contrato de concesiones a juicio de la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil podrá renovarse hasta por tres períodos consecutivos a los que fue contratado originalmente. (*Resaltado de la Procuraduría).

En concordancia con el Reglamento de Concesiones, está lo que estipula el Contrato en su Cláusula Novena, cuyo tenor literal es el siguiente:

¿DURACIÓN DEL CONTRATO:

CLÁUSULA NOVENA. Este contrato comenzará a regir a partir del (espacio en blanco) y tendrá una duración de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha en que entra en vigencia este contrato, renovables por igual período y hasta por tres (3) períodos iguales consecutivos. La renovación del presente contrato se ajustará a las disposiciones del reglamento de Concesiones¿.

Para entrar al análisis de esta cláusula contractual precitada, recurrimos a las normas de hermeneútica legal, expresadas en el Código Civil. Veamos:

¿Artículo 9. Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal con el pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la Ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.¿

¿Artículo 10. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el Legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.¿

En materia de interpretación legal, cuando el sentido de la Ley es claro no se desatenderá su sentido natural so pretexto de consultar su espíritu, por lo que las palabras se entenderán en su sentido natural y obvio, en ese sentido la Cláusula Novena del Contrato es prístina cuando señala el momento en que inicia y vence el contrato, al decir, que el mismo comenzará a regir a partir de la fecha para la cual se pacto y que tendrá una duración de cuatro (4) años; por ejemplo el Contrato N°. 282/99 (Concesión Comercial) en su Cláusula Novena dispone así: ¿Este Contrato comenzará a regir a partir del 1 de diciembre de 1998 y tendrá una duración de CUATRO (4) AÑOS, que vence el 1 de diciembre del año 2002.¿

Coincidimos con la opinión legal exteriorizada por la Asesoría Legal de la Dirección de Aeronáutica Civil, al manifestar que los contratos suscritos, tienen fecha de vencimiento al finalizar el período, para el cual fueron autorizados ya que los mismos son Ley entre las partes. Esto significa que el período para el cual se pacto es de cuatro(4) años los cuales podrán ser prorrogados por igual período hasta por tres(3) períodos más.

Como podemos observar, la voluntad de la Administración de Aeronáutica Civil fue expresa, cuando indicó que dichos contratos podrán renovarse; es decir, que dependerá de la voluntad de la Administración renovar o no los contratos. No obstante, si pasado el período de los cuatro (4) años, la Administración de Aeronáutica Civil, ha autorizado prórrogas de los contratos, con base al contrato original antes de que el nuevo operador del terminal aéreo inicie sus operaciones, éste podrá posteriormente aceptar o no las nuevas prórrogas de conformidad con la Resolución N°025-JD de 14 de septiembre de 1990. En el evento, de que el nuevo operador decida rescindir los contratos, deberá indemnizar a los concesionarios.

En otro orden de ideas, si la Dirección de Aeronáutica Civil decide, sin perjuicio de la resolución administrativa del contrato, que haya aprobado en acto motivado, dar por terminado anticipadamente el contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobados lo requiera, en cuyo caso el contratista o sea, la DAC, deberá indemnizar por razón de los perjuicios causados con motivo de la terminación unilateral... Para esa terminación excepcional requerirá concepto favorable del Consejo de Gabinete (Art. 72 de la Ley 56 de 1995)

Finalmente este Despacho es de opinión que de darse la concesión del Aeropuerto Internacional de Tocumen, corresponderá al nuevo operador hacer las renovaciones según los términos del Contrato, de acuerdo con el artículo 19 de la Resolución N°. 25-JD de 14 de septiembre de 1990, y para que se perfeccione la renovación de los contratos se requerirá el consentimiento de las partes involucradas, además de las condiciones de petición al vencimiento de la prórroga y estar al día en sus pagos a la institución o al operador según sea el caso.

En estos términos dejo contestada su interesante consulta, me suscribo de Usted, con respeto y consideración, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración.

AMdeF/hf.

¿1999: Año de la Renovación del canal a Panamá¿