

ENTRADA 1667092025 MAGDA. PONENTE: ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL CONTRATO No.130-2001 DE 7 DE MARZO DE 2002, SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE PANAMÁ Y LA EMPRESA J.C. DECAUX PANAMÁ S.A., ANTES DENOMINADA EQUIPAMIENTOS URBANOS DE PANAMÁ, S.A., (EUPAN).



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

PANAMÁ, ONCE (11) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTISÉIS (2026).

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la demanda de inconstitucionalidad formulada por el Licenciado **ROBERTO RUÍZ DÍAZ**, actuando en su propio nombre y representación para que se declare inconstitucional el Contrato n°130-2001 de 7 de marzo de 2002, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. Decaux Panamá S.A., antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (EUPAN).

**ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL**

Lo es 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 PANAMÁ, S.A., antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A., (EUPAN), cuya copia debidamente autenticada por la Sección de Archivo Judicial del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), consta en el expediente constitucional, en virtud que fue aportada con el libelo por la parte actora (Cfr. fojas 24-38).

**FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA (Fojas 1-4, 20-23)**

El demandante sostiene que, si bien el contrato original se pactó por un periodo de 15 años, las partes suscribieron la Adenda No. 1 antes de su vencimiento, mediante la cual prorrogaron la vigencia por 7 años adicionales.

Destaca, que la empresa justificó la suscripción de la Adenda No. 1 en la necesidad de recuperar su inversión; sin embargo, tal supuesto no se encontraba previsto en el pliego de cargos como causal de prórroga anticipada. Resalta, además, que dicha modificación se realizó faltando aún ocho años para el vencimiento del plazo inicial, contraviniendo así las condiciones de contratación originalmente pactadas.

Como consecuencia de lo anterior, advierte que la vigencia de la Concesión No. 130-2001 se incrementó a un total de 22 años, contraviniendo el plazo de 15 años establecido originalmente en la licitación. Que esa extensión no solo desnaturaliza las condiciones de adjudicación, sino que excede el límite máximo legal de 20 años permitido para este tipo de contrataciones, configurando una extralimitación de la potestad contractual.

Manifiesta, que, a través de la citada Adenda, el Municipio de Panamá dispuso la congelación del canon anual a cargo de la empresa, fijándolo de manera escalonada hasta la terminación del vínculo contractual en la suma de \$446,880.00, determinación que alteró sustancialmente la Cláusula Tercera original, configurando una modificación lesiva a los intereses municipales.

Arguye, asimismo, que la Cláusula Cuarta del Contrato No. 130-2001 condicionaba cualquier prórroga a una solicitud formal de la empresa, presentada con una antelación mínima de un año al vencimiento del término original de 15 años. No obstante, dicho presupuesto procesal fue omitido, procediendo el Municipio de Panamá a extender el plazo por siete años adicionales de forma unilateral. Esta actuación resultó en una vigencia total de 22 años, término que desnaturaliza el objeto de la licitación inicial y las obligaciones económicas pactadas.

Por su parte, menciona que mediante el Acuerdo No. 57 de 23 de marzo de 2015, el Consejo Municipal de Panamá, confirió autorización al Alcalde del distrito Capital para negociar y suscribir la Adenda No.2 al Contrato de Concesión de Mobiliario Urbano. Dicho instrumento se concertó con la sociedad Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A., entidad que, según consta en la Escritura Pública No. 5269 de 27 de agosto de 2014, modificó su razón social a J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A.

Advierte que, dicha Adenda, adolece de vicios formales sustanciales, toda vez que carece de fecha de suscripción y de constancia de publicación en la Gaceta Oficial. Pese a ello, se dispuso una nueva extensión del término contractual con la concesionaria, sin que hubiese expirado el periodo inicial de 15 años y restando aún siete años de vigencia de la prórroga anterior. Que, al establecerse una nueva prórroga de 9 años, el contrato alcanzó una vigencia efectiva de casi tres décadas *-con vencimiento al 31 de diciembre de 2031-*, lo cual vulnera flagrantemente el régimen de contratación pública, las garantías del debido proceso y los preceptos de la Constitución Política.

Indica, además, que a la fecha en la que la contratista solicitó la prórroga contenida en la Adenda No.2, aún le faltaban 7 años para que concluyera la primera prórroga otorgada, dada incluso a la mitad del periodo de los 15 años iniciales, y en donde utilizó, nuevamente el argumento de desequilibrio financiero, *"...que en todo caso lo que se podía era resolver el contrato y convocar a una nueva licitación y que participaran empresas que no tuvieran problemas económicos"* (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Exteriorizó, que, a su juicio, existe una extemporaneidad en la solicitud de prórroga de 7 años antes y adicionales, pues, considera que no existe un

sustento jurídico que amparara el otorgamiento de 9 años más de contrato, pues, contraviene el principio de convocatoria de los actos públicos.

Como corolario, expresó que ni el Contrato N°130-2001, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A., ni sus Adendas fueron publicadas en la Gaceta Oficial.

En síntesis, el Licenciado **ROBERTO RUÍZ DÍAZ**, estima que el mencionado Contrato Administrativo, conculcó los artículos 32 y 266 de la Constitución Política de la República de Panamá, pues, el Municipio de Panamá, no siguió los pasos y procedimientos establecidos en los actos de selección de contratista, a fin de garantizar la libre participación, la transparencia y las reglas justas para las partes, lo que repercute en los mejores intereses del país.

#### **OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN (FOJAS 51-69)**

Admitida la demanda el 27 de noviembre de 2025, se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, quien a través de la Vista n°1932 de 16 de diciembre de 2025, en observancia de lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, solicitó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que se declare que **NO ES INCONSTITUCIONAL**, el Contrato n°130-2001 de 7 de marzo de 2002, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A., antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (EUPAN).

Al exponer su opinión, la Procuradora de la Administración, advierte, que si bien la Acción Constitucional es presentada en contra del citado Contrato; sin embargo, aprecia que las argumentaciones del activador constitucional, no van dirigidas en cuestionar la validez del mismo, sino más bien, a cuestionar las prórrogas formalizadas a través de las Adendas 1 y 2 del precitado instrumento contractual.

En torno a ello, exterioriza como elementos de sustento a su dictamen, que las partes suscribieron la Adenda No. 1 el 5 de agosto de 2008, con el fin de modificar el Contrato 130-2001 de 7 de marzo de 2002, reforma que tuvo como objeto principal la prórroga de su vigencia, estableciéndose un nuevo término de duración de veintidós (22) años, contabilizados a partir de la notificación de la orden de proceder. Que posteriormente, bajo idéntico criterio y con fundamento en la Cláusula Cuarta, se formalizó la Adenda No. 2 en el año 2015, pretendiendo con ello dar cumplimiento a las previsiones del contrato original (Cfr. foja 62).

Manifiesta, a su vez, que el documento citado indica que J.C. DECAUX Panamá, S.A., pese a cumplir con el Contrato 130-2002 y su Adenda N°1, enfrentó una situación financiera crítica debido a factores imprevistos. Entre estos destacan el vandalismo recurrente al mobiliario urbano, la proliferación de publicidad ilegal y una estructura tributaria que limita su competitividad frente a otros proveedores, comprometiendo la viabilidad de la concesión a largo plazo.

No obstante, la Adenda n°2 reconoce a la empresa como un contribuyente clave que ha honrado sus obligaciones, y con el fin de garantizar una operación rentable que asegure el mantenimiento del mobiliario y el pago de regalías, las partes suscribieron dicha adenda el 20 de noviembre de 2015, extendiendo la vigencia del contrato hasta el 31 de diciembre de 2031.

Por otro lado, establece que, antes de que el Municipio de Panamá aprobara la modificación del Contrato 130-2001 mediante una adenda, surgió el deber de analizar el ordenamiento jurídico nacional para validar la viabilidad legal del régimen propuesto.

En ese sentido, cree necesario remitirse a las cláusulas séptima y decimoséptima del contrato original, que definen las obligaciones del concesionario y la normativa aplicable. Al respecto, advierte que el contrato "Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá" se perfeccionó bajo la Ley 56 de 1995, por lo tanto, concluye que no le es aplicable la restricción del plazo y prórroga del artículo 103 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, dado que su marco regulatorio es el de la legislación de contratación pública vigente al momento de su firma.

A su vez, y en cuanto a la publicación en la Gaceta Oficial, esta manifestó, que la parte actora no aportó certificación alguna que acreditara que el Contrato 130-2001 de 07 de marzo de 2002, y sus Adendas N°1 y N°2, no fueron publicadas en el citado diario oficial, aunado que, tampoco ha demostrado la falta de publicidad en los medios oficiales del Municipio de Panamá, los cuales se rigen por la Ley 106 de 1973.

En conclusión, sostiene la Procuradora de la Administración, que el actor no ha podido sustentar los vicios de inconstitucionalidad aducidos, pues, *"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"* (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

## ALEGATOS FINALES

De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó en lista el presente negocio constitucional, a fin que cualquier interesado hiciera uso de su derecho de argumentación, oportunidad que fue aprovechada, en los términos establecidos por:

1. Licenciado **ROBERTO RUÍZ DÍAZ**, en calidad de accionante constitucional, quien, en su escrito de alegatos, reiteró los argumentos contenidos en la demanda, y discrepó de la opinión vertida por la Procuradora de la Administración, a través de la Vista n°1932 de 16 de diciembre de 2025. Hace un recuento de extractos jurisprudenciales, y reitera su solicitud a este augusto Tribunal Constitucional, que declare la inconstitucionalidad del Contrato n°130-2001 de 7 de marzo de 2002, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A., así como sus Adendas N°1 y N°2, por ser infractores de los artículos 32 y 266 de la Constitución Política (Cfr. fojas 79-110)

2. La Firma Forense Icaza, González-Ruiz & Alemán, actuando en nombre y representación de la empresa J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A., quien a través de su escrito de alegatos, y luego de hacer un recuento cronológico del Contrato y sus Adendas, indicó que, el reproche constitucional relativo a la oportunidad temporal de las adendas no constituye, una violación al debido proceso, y tampoco una infracción directa del artículo 32 de la Constitución Política, pues, la cláusula contractual que se invoca por el demandante no prohíbe la modificación anticipada del Contrato, sino que regula la oportunidad mínima para solicitar una prórroga ordinaria al vencimiento del plazo contractual.

Mencionó, además, que, en cuanto al período máximo de contratación, el planteamiento del demandante es casi idéntico a uno de los cargos centrales de las demandas de nulidad por ilegalidad, que ya fueron íntegramente desestimadas.

En ese sentido, indicó, que la Sala Tercera determinó, de manera inequívoca, que el Contrato se rige por la Ley 56 de 1995, vigente al momento de su celebración, y que la Ley 22 de 2006, no resulta aplicable retroactivamente, y que las modificaciones de plazo introducidas mediante adendas no vulneraron el ordenamiento jurídico ni el debido proceso, pues equivaldría a desconocer el contenido de la Cláusula Cuarta y Decimotercera del Contrato.

Exterioriza, además que, en adición a lo dispuesto en la Cláusula Cuarta respecto a la anticipación para solicitar la prórroga del Contrato, las partes acordaron dos vías adicionales y de carácter expreso para lograr la modificación contractual, la Cláusula Décima Tercera, y la Cláusula Décima Cuarta (equilibrio económico-financiero), por lo tanto, lo alegado en la acción constitucional, no evidencia conculcación alguna.

Asimismo, y en cuanto a la transgresión del artículo 266 de la Carta Magna, expresa que contrario al criterio del demandante respecto a que las Adendas equivalen a nuevas concesiones, estas son modificaciones de un contrato vigente y que la licitación pública se exige para la adjudicación inicial del Contrato y no para modificaciones o prórrogas.

Al referirse al equilibrio financiero del Contrato, señaló que este establece de manera expresa las posibilidades de modificar sus términos mediante acuerdo entre las partes, con la autorización municipal y sujeción de los trámites legales, contemplándose, además, un mecanismo específico para el restablecimiento del equilibrio económico financiero.

Concluye, que la acción planteada, no identifica violación directa alguna de los artículos 32 y 266 de la Carta Magna, pues, considera que los cargos de infracción formulados, reproducen cuestionamientos de ilegalidad.

## CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por el demandante, así como la opinión de la Procuraduría de la Administración y las consideraciones de los interesados, procede de inmediato a cumplir con el examen de la confrontación del Contrato n°130-2001 de 7 de marzo de 2002, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A., objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa decisión, las siguientes consideraciones.

Previamente, es importante indicar, que el control de constitucionalidad no es una mera facultad discrecional, sino un mandato imperativo derivado del principio de Supremacía Constitucional. Como bien sostiene la doctrina nacional, la Constitución Política no es un catálogo de aspiraciones, sino la norma suprema que condiciona la validez de todo el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, bajo el modelo de control concentrado que rige en la República de Panamá, corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, expulsar del sistema aquellas disposiciones que, por sus vicios de forma o de fondo, vulneren la integridad del ordenamiento jurídico y contravengan los principios del Bloque de Constitucionalidad, supeditados a la Constitución Política de la República.

A modo de premisa necesaria, cabe precisar que el Contrato n°130-2001 de 7 de marzo de 2002, cuyo objeto es la *"Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá"*, reviste la naturaleza de un contrato administrativo de concesión. Si bien se nutre de la teoría general de las obligaciones del Código Civil, su régimen jurídico se cimenta en la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995, marco normativo que regía la contratación pública al momento de su perfeccionamiento. Dicha excerta legal, al igual que el ordenamiento vigente, instituyó la licitación pública como el mecanismo idóneo para salvaguardar los principios de transparencia, eficiencia y libre concurrencia en la gestión del patrimonio estatal.

Sentado lo anterior, se colige que el mencionado Contrato satisfizo, en su génesis, los presupuestos de validez y los controles de legalidad exigibles por la normativa entonces vigente. De la exégesis del libelo de demanda, este Tribunal Constitucional observa que, efectivamente el reproche del accionante no se dirige a cuestionar la licitación original ni la génesis del vínculo contractual, sino que su pretensión impugnatoria se concentra específicamente en la constitucionalidad de las prórrogas formalizadas mediante las Adendas n°1 y n°2. En consecuencia, el examen de fondo debe desplazarse hacia dichas adiciones, no sin antes realizar un análisis sistemático de las cláusulas del contrato matriz que sirven de sustento a las modificaciones controvertidas.

Advertido lo anterior, observa esta Superioridad, que en términos generales el actor argumenta que las Adendas n°1 y n°2 del Contrato n°130-2001 desnaturalizan el acto público original. Afirma que tanto la prolongación del plazo concesionario como el ajuste de los cánones de pago infringen los artículos 32 y 266 de la Carta Magna, al considerar que la Administración Municipal evadió el deber de libre participación de oferentes y otorgó beneficios injustificados al contratista, amparándose en un desequilibrio financiero que el accionante tilda de inexistente o insuficientemente probado.

Bajo esa línea argumentativa, el accionante al sustentar el concepto de infracción de las citadas disposiciones constitucionales, aduce, de manera específica, que las adendas estarían desnaturalizando el procedimiento de licitación al extender el plazo original del Contrato de 15 años a 30 años, evadiendo, a su juicio, la necesidad de un nuevo acto de licitación pública, aunado que excede el periodo legal de 20 años permitido por la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública.

Sostiene, además, que las prórrogas solicitadas, se efectuaron con una antelación excesiva; es decir, 7 años antes, y no 1 año antes como se estipuló el Contrato y la Ley, generando a su vez, una reducción del canon anual de B/.900,000.00 a menos del 50%; es decir, de B/446,880.00, poniéndolo fijo desde el año 2008 al 2025, afectando el interés social y económico del Municipio.

Siendo este el contexto, este Tribunal Constitucional, tras analizar los cargos, determina que el acto impugnado **NO ES INCONSTITUCIONAL** por las siguientes razones. Veamos.

#### **1. Sobre la supuesta vulneración del artículo 32 de la Carta Magna.**

En primer término, tenemos que el debido proceso constitucional exige que los actos emanen de autoridad competente y se ajusten a las formalidades legales. En ese orden de ideas, la Constitución Política de la República de Panamá, en sus artículos 232 y 233, reconoce al Municipio como la entidad autónoma de la organización política del Estado, que tiene la facultad de administrar sus bienes y servicios.

Atendido lo anterior, tenemos que, el accionante advierte, entre otras cosas, 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 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..."* y que *"...con dichas Adendas lo que han provocado que no se puede convocar actos de licitación pública, para que la entidad municipal pueda escoger la propuesta que más le convenga a sus intereses..."* (Cfr. foja 20).

Al respecto, este Tribunal observa que el Contrato n.º 130-2001 surge de un proceso de licitación pública previo y válido. Dicho argumento es admitido por la propia parte actora al reconocer la existencia del acto público, señalando: “...Que mediante Licitación Pública n.º MP-LP-04-2000 el Municipio de Panamá seleccionó a la empresa...”. En efecto, la selección de contratistas para obras o concesiones debe realizarse obligatoriamente mediante licitación pública (Cfr. foja 2).

Señalado esto, es criterio de esta Alta Corporación de Justicia, que las adendas suscritas entre las partes, no generaron una ruptura del procedimiento para que fuese imprescindible una nueva licitación, sino una modificación contractual amparada en la facultad de la administración para adaptar los contratos al interés público.

Y es que, tal y como se desprende, el Municipio de Panamá en ejercicio de su autonomía, decidió sobre la prórroga de un contrato existente a través de adendas, mismas que no anulan el acto de selección original, sino que extiende la relación jurídica existente basándose en la continuidad del servicio. Al existir un contratista previo que superó el rigor de una licitación, la administración debe buscar que se garantice la estabilidad y el cumplimiento de las metas municipales sin las dilaciones que implicaría un nuevo proceso de selección, siempre que las condiciones técnicas así lo justifiquen.

Sin perjuicio de lo indicado, resulta oportuno señalar, que la extensión del término mediante adendas constituye un ejercicio de la potestad administrativa de gestión contractual; es decir, aquella facultad que tienen las entidades públicas para poder dirigir, supervisar y controlar la ejecución de los contratos administrativos, la cual, en todo caso, se encuentra sujeta al control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero no vulnera las garantías

fundamentales del debido proceso, al no haberse omitido las etapas esenciales de la contratación ni la competencia de la autoridad municipal.

Por otro lado, y en cuanto al señalamiento que *"...nos encontramos con la situación de que efectivamente se hizo una Licitación Pública, que fue adjudicada por un periodo de 15 años, pero que sobre la marcha ha sido objeto de dos Adendas en las cuales en conjunto le han añadido al contrato 16 años más de vigencia al contrato, violentando el máximo que se podía otorgar, que es por 20 años y adicional..."*; esta Superioridad, no advierte inconstitucionalidad en la extensión del plazo contractual mediante adendas, pues, tal y como nos hemos pronunciado, el Municipio de Panamá en ejercicio de su autonomía administrativa y facultad de gestión de bienes, posee la potestad de ajustar los cronogramas de ejecución a las realidades operativas sobrevenidas (Cfr. foja 20).

Siendo más específicos, y adentrándonos al instrumento contractual que se analiza, vemos además que, de acuerdo con la Cláusula Cuarta, el contrato estableció un término inicial de 15 años, permitiendo expresamente al concesionario solicitar extensiones de vigencia con al menos 1 año de antelación al vencimiento. Bajo este amparo, la suscripción de la Adenda n°1 en 2008 y la Adenda n°2 en 2015 no constituyen actos arbitrarios, sino el ejercicio legítimo de una previsión contractual que permitía ajustar el plazo para garantizar la continuidad del servicio.

Y es que, esa facultad de extensión se entrelaza directamente con la Cláusula Décimo Cuarta, la cual obliga a mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión. En el caso de la Adenda n°1, el Municipio de Panamá constató una afectación económica real derivada de la expansión vial, el vandalismo y la competencia desleal por publicidad ilegal en perímetros

restringidos. Al comprobarse estos hechos mediante estados financieros auditados, la modificación del término de duración a 22 años no fue una concesión gratuita, sino una medida correctiva necesaria para restaurar la viabilidad de la inversión frente a eventos imprevistos y externos.

Así las cosas, posteriormente, la Adenda n°2 reafirmó este criterio al enfrentar una situación financiera comprometida por circunstancias de intensidad no previsible. Por tanto, al existir una base normativa clara en las cláusulas cuarta de temporalidad y décimo cuarta en cuanto a estabilidad financiera, las modificaciones realizadas se ajustan al principio de legalidad y a la naturaleza de los contratos administrativos de larga duración, lo que desvirtúa cualquier pretensión de inconstitucionalidad, al demostrarse que el Estado actuó para preservar el objeto del contrato frente a un entorno cambiante y perjudicial para el concesionario.

En ese orden de ideas, la suma de 31 años de vigencia del contrato administrativo, no debe interpretarse como una transgresión de límites máximos de forma aislada, sino como una adecuación necesaria para el cumplimiento de los fines estatales que motivaron la licitación original. Al respecto, es importante mencionar que la justificación de plazos, constituye un límite que obliga al municipio a evidenciar por qué una concesión dura un tiempo determinado, siendo, además, un factor determinante el retorno y amortización de la inversión.

Bajo esta óptica, es importante indicar, que la Ley de Contrataciones Públicas, bajo el principio de "*Beneficio mutuo y eficiente*", permite las prórrogas siempre que se sustenten en un informe técnico para tal fin; en consecuencia, al contar con la autorización del Consejo Municipal, autoridad facultada por la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 "*Sobre Régimen Municipales*", las Adendas n°1 y n°2, no representan una vía de hecho ni vulneran el artículo 32 constitucional.

Por el contrario, constituyen un ejercicio de la facultad de gestión patrimonial municipal, cuyo fin es garantizar la continuidad del servicio y prevenir el abandono del contrato por insolvencia o falta de rentabilidad.

Por lo tanto, al no existir una prohibición constitucional taxativa que impida la renegociación de plazos en función de la mejora del servicio, la extensión realizada se mantiene dentro del marco de la discrecionalidad técnica permitida a la entidad contratante, salvaguardando el debido proceso y la seguridad jurídica.

Por otro lado, es importante indicar, que no se debe confundir legalidad del procedimiento de contratación con la inconstitucionalidad, partiendo de la premisa que el artículo 32 de la Constitución Nacional, protege las garantías procesales, y en la acción en estudio, se puede determinar que la Adenda n°2, fue autorizada mediante el Acuerdo Municipal N°57 de 23 de marzo de 2015<sup>1</sup>, emanado del Consejo Municipal; por lo tanto, al existir un acto administrativo previo y la competencia de la autoridad, no hay indefensión ni falta de juez natural, y es que, para que el citado artículo se considere como infringido, tendría que demostrarse que el Municipio de Panamá actuó al margen de la ley o sin competencia absoluta.

Aunado a ello, y en cuanto a la extemporaneidad alegada, cuando señala el accionante que: "*...las normas legales vigente a la época del acto demandado, contrato 130-2001, y sus adendas, establecía que la misma debía pedirse un año antes de su vencimiento y no varios años como se hizo en el año 2015, cuando ya la Ley 22 de 2006 se encontraba vigente (véase artículo 96 de dicha cuero (Sic) legal)*", esta Superioridad debe ser taxativa en indicar, que los cargos

---

<sup>1</sup> Adenda n°2. Contrato n°130-2001. Foja 43 de expediente.

relativos al término de antelación para la prórroga y el alegado exceso del límite de 20 años, son temas de legalidad administrativa, no de jerarquía constitucional, pues, tal y como se observa, son fundamentados en una presunta infracción del artículo 96 de la Ley 22 de 2006.

En ese contexto, por tratarse de cargos que exigen un cotejo entre el acto administrativo, en este caso de la Adenda n°2, y una norma de rango legal, la controversia se enmarca en el control de legalidad, por lo tanto, al no demostrarse una contradicción directa, clara y evidente con el Texto Fundamental que prescinda de la interpretación de leyes secundarias, los argumentos del demandante resultan insuficientes para una declaratoria de inconstitucionalidad.

En ese sentido, tampoco podemos perder de vista que el contrato original, nació bajo un régimen jurídico de Contratación Pública, anterior al de la Ley 22 de 2006; por lo tanto, la facultad de la administración para modificar contratos mediante adendas se rige por la necesidad de preservar el equilibrio contractual.

Si el Municipio justificó la extensión basándose en la naturaleza de la concesión o inversiones pendientes, el debate sobre si se excedió el tope legal, en todo caso, es de tipicidad legal y no una transgresión al debido proceso constitucional, que se cumplió, como ya lo hemos indicado, al existir una licitación previa.

Por su parte, y en cuanto a la alegada omisión de la publicación en Gaceta Oficial, este Pleno debe hacer la distinción entre la validez constitucional y la eficacia administrativa.

Según la dogmática jurídica panameña, los actos administrativos emanados de autoridad competente, en este caso, el Alcalde autorizado por el Consejo Municipal mediante el Acuerdo Municipal N°57 de 23 de marzo de 2015, gozan de una presunción de legalidad y veracidad.

Y es que, por regla general, la publicación es un requisito de eficacia, para que el acto surta efectos ante terceros, y no necesariamente de validez constitucional; en ese sentido, la omisión en el trámite de publicidad puede acarrear la nulidad administrativa del acto, pero no implica que el Municipio haya actuado sin competencia o violando garantías fundamentales, por lo que no se configura, a juicio de esta Superioridad, una violación por comisión del artículo 32 de la Carta Magna.

En ese contexto, mientras el contrato y sus adendas mantengan su presunción de validez, el Estado y el Municipio están obligados a respetar los compromisos adquiridos, protegiendo así la seguridad jurídica y la estabilidad de las concesiones públicas; por lo tanto, no se vislumbra una conculcación al debido proceso.

## **2. Sobre la supuesta vulneración del artículo 266 de la Carta Magna.**

De manera preliminar, cabe señalar que el artículo 266 de la Carta Magna prescribe que tanto la ejecución de obras como la adquisición, venta o arrendamiento de bienes por parte del Estado, sus entidades autónomas y los municipios, deben someterse al procedimiento de licitación pública.

Respecto a la aducida conculcación, vemos que la parte actora fundamenta el cargo de inconstitucionalidad en una interpretación errónea de la misma, indicando, que la norma Constitucional consagra la obligatoriedad de

realizar actos de selección de contratistas, garantizando la libre participación, la transparencia y las reglas justas para las partes.

En ese contexto, aduce que, si bien el Contrato n°130-2001 de Concesión del Mobiliario Urbano del Distrito de Panamá, nace en virtud de un llamado a Licitación Pública, el mismo solo tenía definido una duración de 15 años; por lo tanto, este podía ser prorrogado por un periodo de 15 años más, *"...siempre que no hubiese incumplimientos y a discreción del Municipio el prorrogar o no el mismo..."* (Cfr. foja 22).

Así las cosas, expresa que, la Adenda n°1, se da en virtud de una solicitud de prórroga realizada 7 años antes del vencimiento del Contrato, sustentado en un desequilibrio económico, y en donde el Municipio accedió a bajar el canon anual que correspondía pagar, pero que iba en ascenso según transcurrieran los años de contrato.

Señala, que al fijar un canon único anual por el resto del contrato y 7 años adicionales más, el contrato se extendía de 15 años a 22 años, venciéndose el mismo en el año 2023 y reduciendo la cantidad de mobiliario a instalar.

Indica, que posteriormente, se vuelve a modificar el contrato inicial en su cláusula tercera, prorrogando dicha concesión por 9 años más; es decir, hasta el año 2031, con lo cual se excede en el término inicial del mismo, así como su extensión que era de 17 años adicionales.

Al respecto, advierte que *"...el tiempo del Contrato original era por 15 años y suponiendo que se hubiese otorgado una prórroga adicional serían 15 años más, pero mediante la Adenda n°1 se le otorgo 7 años adicionales de prórroga y luego mediante la Adenda n°2 se le otorga 9 años más de prórroga,*

*haciendo un total de 16 años, lo cual violenta las propias condiciones del contrato” (Cfr. foja 22).*

En torno a lo argumentado por el accionante, tenemos que el artículo 266 de la Carta Magna, no prohíbe la modificación de contratos existentes; por lo tanto, el Municipio de Panamá, tiene la potestad de ajustar los términos contractuales cuando el equilibrio económico del concesionario se ve afectado. Si la inversión no fue amortizada, obligar a una nueva licitación en lugar de prorrogar podría generar demandas de indemnización contra el Municipio, lo cual iría en contra del mejor interés que el actor dice proteger.

De lo anterior, resulta oportuno establecer, que el contrato administrativo, no puede ser considerado inamovible, pues, es un instrumento para una eficiente y efectiva gestión del servicio público, pues tal como lo hemos indicado, la administración posee la autoridad de modificarlos con la finalidad de ajustarlos al interés general.

Ante tal sustento, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, es del criterio que la modificación del plazo de 15 a 22 años, así como las condiciones económicas, no vulnera el principio de licitación, ya que la Cláusula Cuarta del contrato original ya preveía una extensión de hasta 30 años en total, por tal razón, la prórroga de 7 años se mantiene dentro de las reglas del juego aceptadas por todos los proponentes en la licitación original de 2001.

Y es que, tal y como lo indicamos en las consideraciones anteriores, la citada Cláusula de contrato estableció un término inicial de 15 años, pero permitiendo expresamente al concesionario solicitar extensiones de vigencia con al menos 1 año de antelación al vencimiento. Consecuentemente, la suscripción de las Adendas n°1 en 2008 y la Adenda n°2 en 2015, no constituyen un ejercicio

arbitrario de la voluntad administrativa, sino el cumplimiento de una previsión contractual legítima diseñada para ajustar la vigencia del pacto y salvaguardar la continuidad del servicio ante las vicisitudes del entorno; es decir, para que no se viera interrumpida por el desequilibrio financiero constatado.

Aunado a ello, tal y como se aprecia, el contratista; entiéndase, Municipio de Panamá y la empresa J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A., antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A., (EUPAN), acreditó un desequilibrio económico, por lo tanto, el Municipio tenía la obligación legal de restablecer la ecuación financiera, ya que, ignorar dicho desequilibrio habría llevado a la quiebra de la concesión o al cese del servicio público, lo cual sí sería contrario al interés social.

Y es que, el hecho que en la prórroga se pactara 7 años (Adenda n°1), antes del vencimiento no vicia el acto de inconstitucionalidad, pues, tal y como hemos señalado, la administración municipal actuó bajo una discrecionalidad al renegociar con la citada contratista, lo que generó que la citada entidad fijara el canon único anual, eliminando la incertidumbre de cánones ascendentes que, ante el desequilibrio probado resultaba imposible su cumplimiento.

Es decir, el Municipio de Panamá, optó por la extensión del plazo para permitir dicha amortización, garantizando la continuidad del mobiliario urbano y la percepción de un canon fijo y seguro para el Distrito. De lo anterior, se desprende que la extensión de 22 años, le permite un retorno de inversión que, bajo el esquema de canon único, garantizaba que el servicio para el que fue contratado la citada empresa, no se viera interrumpido.

Asimismo, como ya lo hemos mencionado, la facultad de prórroga guarda una estrecha vinculación con la Cláusula Décimo Cuarta, que impone el deber de preservar el equilibrio económico-financiero del contrato; en ese sentido, al

suscribirse la Adenda n°1, el Municipio de Panamá validó técnicamente una afectación patrimonial concreta, causada por la reconfiguración vial, el vandalismo y el incumplimiento de la exclusividad publicitaria. Tras auditar los estados financieros, la extensión del plazo a 22 años se validó no como una liberalidad administrativa, sino como una acción correctiva indispensable para restablecer la viabilidad de la concesión ante factores externos e imprevistos.

Siendo consecuentes con estos hechos, la Adenda n°2, ratificó este criterio al abordar una situación financiera crítica originada por factores de intensidad imprevisible, por lo tanto, las modificaciones efectuadas se ciñen estrictamente al principio de legalidad, lo que desvirtúa cualquier tacha de inconstitucionalidad, pues se evidencia que el Estado actuó con el fin de preservar el objeto contractual ante un escenario externo desfavorable que amenazaba la viabilidad de la concesión.

Y es que, los plazos de concesión están supeditados a la recuperación de la inversión, por lo tanto, la Administración está facultada para prorrogar el tiempo de explotación para evitar el colapso financiero del proyecto, si factores externos alteran el plan de negocios original; por lo que, la reducción del canon y del mobiliario fueron medidas de mitigación proporcionales para evitar el colapso del contrato.

Siguiendo esta línea de pensamientos, debemos indicar que el equilibrio económico y financiero no es una mera concesión al contratista, sino un pilar de la seguridad jurídica; por lo que, al haberse acreditado el desequilibrio, las prórrogas de 7 y 9 años, así como la fijación de un canon único constituyen una solución técnica proporcional que armoniza el derecho del concesionario a la recuperación de su inversión con el interés del Municipio de Panamá de asegurar una renta fija y un servicio eficiente.

En ese contexto, debemos indicar, que, si bien la prórroga de 7 años (Adenda n°1) y la posterior de 9 años (Adenda n°2) suman 16 años de extensión, y supera nominalmente el tope de 15 años previsto en 2001 por solo un año, dicho exceso es jurídicamente irrelevante frente al deber constitucional del Estado de garantizar el equilibrio financiero del contrato; por lo tanto, el exceso de 1 año sobre la previsión original de 30 años no constituye una nueva adjudicación directa, sino una extensión técnica mínima para garantizar el cierre financiero de la concesión hasta el año 2031, por lo anterior, no se vislumbra una conculcación al principio de licitación porque el objeto del contrato sigue siendo el mismo que se licitó en 2001.

Como corolario, para esta Corporación de Justicia, la Adenda n°1 y los actos subsiguientes no son inconstitucionales, pues, la duración de la concesión de mobiliario urbano debe ser proporcional al retorno de la inversión y no a un plazo matemático rígido, en ese sentido, los ajustes de los cánones, así como la extensión del término hasta 2031, responden a la necesidad de mantener el equilibrio económico-financiero, potestad inherente a la gestión pública municipal.

Y es que, la reducción del canon y su fijación en una suma estable es una decisión de política económica municipal; es decir, que estos son discrecionales de la administración según el mercado. En ese sentido, el hecho que el actor considere que el Municipio pactó un mal negocio, en detrimento del interés general, no convierte el acto automáticamente en inconstitucional, pues, la Constitución protege el procedimiento de selección, pero no garantiza el éxito financiero de cada contrato estatal. Ante tales señalamientos, no se vislumbra una transgresión del artículo 266 de la Carta Magna, aducido.

Ahora bien, y sin perjuicio de lo anterior, es necesario reiterar que, de la exégesis del libelo de demanda, este Tribunal Constitucional observa que, el reproche del accionante no se dirige a cuestionar la licitación original ni la génesis del vínculo contractual, sino que su pretensión impugnatoria se concentra específicamente en la constitucionalidad de las prórrogas formalizadas mediante las adendas n°1 y n°2 mencionadas.

Al respecto, aprecia esta Máxima Corporación de Justicia, que, con anterioridad a la presentación de la acción de inconstitucionalidad en análisis, estas fueron objeto de un pronunciamiento jurisdiccional, en virtud de las demandas contencioso administrativa de nulidad *-acumuladas-*, presentadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En atención a ello, observa este Pleno, que la precitada Sala, a través de la Resolución de 28 de septiembre de 2022, resolvió **DECLARAR QUE NO ES ILEGAL** el Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2001, ni las Adendas n°1 y n°2 del referido Contrato. En ese contexto, en la citada Resolución, si bien no se abordaron aspectos que guardan relación con lo argumentado por el activador constitucional; no obstante, hay otros que si tienen relevancia con la misma<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Entrada 83604-2020. Resolución de 28 de septiembre de 2022.

*"Así, y como quedara plasmado con anterioridad, las alegaciones de las demandantes dentro del Proceso de Nulidad bajo examen —a fin de desvirtuar la legalidad de los Actos impugnados—, giran medularmente sobre los siguientes aspectos: a) que las actuaciones atacadas desconocieron la competencia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sobre planeamiento y desarrollo urbano; b) que la contratación celebrada permite a la concesionaria, la ubicación de elementos de mobiliario urbano en áreas de terreno que constituyen servidumbres públicas, cuando la legislación vigente prohíbe el desarrollo de dichas actividades en esas áreas; y, c) que la modificación del término de vigencia del Contrato N° 130-2001, desconoció las normas de contratación pública aplicables al mismo.*

*"De igual forma, las actoras señalan como vulnerado el artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, así como el artículo 1 de la Ley N° 53 de 2005, que se refieren, respectivamente, a la fuerza obligatoria de los Actos Administrativos emitidos por el Gobierno Central o las Entidades Descentralizadas, y su aplicación desde su promulgación en la Gaceta Oficial, así como a la identificación de la Gaceta Oficial como Órgano de Publicidad del Estado. En ese sentido, indican que, a su criterio, la actuación impugnada debió ser publicada en la Gaceta Oficial, a fin de dotarla de validez y eficacia jurídica.*

""

Siendo así, y si bien nos encontramos ante una etapa procesal distinta a la admisibilidad; sin embargo, se puede inferir que mediante la acción que ocupa nuestra atención, el accionante aspira se resuelva nuevamente, temas puntuales, sobre una actuación que ya fue de conocimiento de una Sala de la Corte Suprema de Justicia. Circunstancia que no sólo implica revisar la decisión de dicha Sala, sino que conlleva a desconocer la prohibición establecida en el artículo 207 de la Constitución.

Agotado el correspondiente examen, procede el Pleno a declarar que el Contrato n°130-2001 de 7 de marzo de 2002, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. Decaux Panamá S.A., antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A., (EUPAN), ni las adendas n°1 y 2, son inconstitucionales.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ**, administrando Justicia en nombre de la República y por

---

Ahora bien, de un análisis del contenido de la contratación atacada, no se observa que la misma se encuentre investida de disposiciones de carácter general, que ameriten su promulgación en el Órgano de Comunicación del Estado, toda vez que se trata de un Acuerdo de Voluntades suscrito entre la Alcaldía de Panamá y la empresa Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A. (ahora JC Decaux Panamá, S.A.), que gira en torno a la concesión de elementos de mobiliario urbano, ubicados sobre las aceras de las calles y avenidas del distrito de Panamá.

Por otro lado, es necesario recordar que, la Sala Tercera, en distintos Pronunciamientos, como es el caso de la Sentencia de 28 de febrero de 2007, entre otras, ha señalado que la falta de publicación de los Actos de la Administración, representa una circunstancia que incide en la eficacia jurídica de dichas actuaciones, mas no afecta la validez de los mismos. *Así, dichas actuaciones no devienen en ilegales meramente por su falta de promulgación, pues basta que el Acto sea publicado, para que surta los efectos jurídicos que le son propios. En virtud de ello, quedan igualmente desestimados los cargos de violación contra el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000 y el artículo 1 de la Ley N° 53 de 2005.*

*Por último, las demandantes denuncian la transgresión de los artículos 17 y 103 de la Ley N° 22 de 2006, que rige la Contratación Pública. No obstante, lo anterior, debe tenerse presente que, el Contrato N° 130-2001 de 7 de marzo de 2001, fue suscrito entre el Municipio de Panamá y la sociedad tercerista, previo a la promulgación del Cuerpo Legal señalado como infringido, y, por tanto, dicha contratación se encuentra regida por la Ley N° 56 de 1995, razón por la cual, esta Corporación de Justicia se encuentra impedida de analizar la normativa contenida en la Ley N° 22 de 2006.*

...” (Lo destacado es del Pleno).

autoridad de la Ley, **RESUELVE DECLARAR QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el Contrato n°130-2001 de 7 de marzo de 2002, suscrito entre el Municipio de Panamá y la empresa J.C. DECAUX PANAMÁ, S.A., antes denominada Equipamientos Urbanos de Panamá, S.A., (EUPAN), ni las adendas n°1 y 2, suscritas.

**Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial.**

**MGDA. ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO**

**MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**

**MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

**MGDO. CARLOS E. VILLALOBOS JAÉN**

**MGDA. GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA**

**MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO**

**MGDO. SALVADOR DOMÍNGUEZ BARRIOS**

**MGDA. MIRIAM YADIRA CHENG ROSAS**

**MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA**

CON SALVAMENTO DE VOTO

**LCDA. YANIXSA Y. YUEN C.**  
Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia

ENTRADA N°166709-2025 (Fondo)

**MAGISTRADA ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL CONTRATO N°130-2001 CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE PANAMÁ Y LA EMPRESA EQUIPAMENTOS URBANOS DE PANAMÁ, S.A.

### **SALVAMENTO DE VOTO**

**MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA**

Con el debido respeto, debo manifestar que no comparto la decisión consistente en DECLARAR QUE NO ES INCONSTITUCIONAL EL CONTRATO N°130-2001 celebrado entre EL MUNICIPIO DE PANAMÁ y la empresa EQUIPAMENTOS URBANOS DE PANAMÁ, S.A.

El motivo de mi disenso radica en que de conformidad con el artículo 2566 del Código Judicial en estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución Política que estime pertinentes. Es decir que opera el principio de universalidad.

Observo que la sentencia no se ocupa de analizar la posible vulneración al artículo 259 de la Carta Magna, cuestión que resultaba especialmente relevante porque tanto la cláusula del Contrato demandado que habilita renegociaciones para restaurar el "equilibrio contractual" del contratista (en detrimento natural del ente público), como la que permite prórrogas indefinidas, entran en conflicto con dos principios constitucionales de la contratación pública en general y de las concesiones en particular: el licitatorio y el de bienestar social e interés público.

Permitir la prórroga indefinida del contrato y que esta pueda ser planteada por el contratista durante cualquier momento de su tracto, excepto el último año, aunado a la posibilidad de modificar en casi cualquier tiempo las obligaciones contraídas con ocasión de la licitación celebrada, obra en fraude del proceso licitatorio que se habría basado en unas condiciones rígidas, que luego el contrato permitió modificar o eliminar a favor del propio contratista: como el monto anual a pagar por la concesión.

Soy de la opinión, que las cláusulas de prórroga en esta contratación pública son una vía para sortear el principio licitatorio al que se refiere el artículo 266 de la Carta Magna, porque al término de un contrato siempre debería hacerse efectiva la libre concurrencia de nuevos oferentes que puedan generar mejores condiciones contractuales en favor del bienestar social e interés público, no legar el asunto a la voluntad del funcionario de turno y el contratista primigenio.

Por lo anterior, considero que el desenlace de esta acción debió ser contrario al que se consigna, pero como este criterio no ha sido compartido por el resto de los que integran esta Máxima Corporación de Justicia, **SALVO MI VOTO.**

Fecha *ut supra*.

**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

**YANIXSA Y. YUEN C.**  
SECRETARIA JUDICIAL