

**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA
COMPETENCIA (ACODECO)
DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA**

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA Y LIBRE
CONCURRENCIA DENTRO DEL MARCO DE ACTIVIDADES QUE REGULA LA LEY
56 DE 6 DE AGOSTO DE 2008 GENERAL DE PUERTOS DE PANAMÁ

INFORME TÉCNICO
-EXPEDIENTE No. AC-004-24

Panamá, 30 de octubre de 2024

I. Antecedentes

En atención a publicaciones realizadas en medios de difusión masiva y digital, sobre la preocupación, ante posibles barreras y afectaciones que obstaculizan la libre competencia económica y libre concurrencia, específicamente en la terminal de cruceros, por parte de la empresa PUERTOS DE CRUCEROS DE COLÓN 2000, S.A. (PORT COLON 2000), la Dirección Nacional de Libre Competencia (DNLC) de la AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA (ACODECO), realiza una investigación oficiosa por presuntas prácticas monopolísticas relativas relacionadas con la prestación del servicio de *bunkering*, y un presunto otorgamiento de una exclusividad por parte de PORT COLON 2000 (operador de la terminal de cruceros de Colón y Amador), a la empresa MONJASA (proveedor de búnker), como único suplidor de combustible a los cruceros que atracan en los puertos de cruceros de Colón y Amador, pese a la existencia de una mayor cantidad de suplidores en el mercado, con capacidad y licencia para ofrecer este servicio.

El Diario Las Américas¹ publicó el 2 de diciembre de 2022, un artículo titulado “*América Latina. Carnival cuestiona restricciones en suministro de combustible en Panamá*”, indicando lo siguiente:

“Ciudad de Panamá. - La multinacional empresa de cruceros Carnival pidió explicaciones a las autoridades panameñas sobre una nueva medida que autorizó a un solo proveedor el servicio de abastecimiento de combustible a los buques que atraque en puertos de esa nación centroamericana.

...

La Autoridad Marítima de Panamá (AMP) autorizó desde el pasado 1 de octubre a la empresa Puertos de Crucero Colon 2000 para

¹ <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/carnival-cuestiona-restricciones-suministro-combustible-panama-n5326006>

darle la exclusividad del despacho de búnker (suministro de combustible) a la empresa Monjasa... ”

De igual manera, el diario Panamá América², en noticia publicada el 8 de agosto de 2024, titulada “Respaldo de Colón 2000 a monopolio de Monjasa viola leyes panameñas”, indica:

...
“El respaldo otorgado por Colón 2000 al monopolio de la empresa Monjasa para el servicio de combustible en las terminales de su puerto de cruceros ha sido cuestionado por presuntas violaciones a la Constitución, el Código de Comercio y la Ley de Puertos.”
...

El objetivo del presente informe es promover y fortalecer las buenas prácticas desde la perspectiva competitiva, en los mercados de bienes y servicios, preservando la libre competencia económica y libre concurrencia de competidores actuales y potenciales, considerando la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (Ley 45) sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y la Ley 56 de 6 de agosto de 2008, General de Puertos de Panamá (Ley 56).

II. Marco Legal

La Constitución Política de la República de Panamá (en adelante la Constitución), ha establecido unos principios, de obligatoria observación, señalando en su artículo 298 que: ***“El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”***.

En ese mismo orden de ideas, el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 45, señala la obligación de las entidades públicas de resguardar esos principios constitucionales de libre competencia y libre concurrencia, al expresar que:

“Artículo 3. Monopolios y actuaciones oficiales. Esta Ley no se aplicará a las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reserven exclusivamente al Estado y no hayan sido otorgadas en concesión. En lo que no concierna a tales actividades económicas reservadas, las instituciones y dependencias del Estado y los municipios están obligados a acatar las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El Estado velará por que en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica, señalados en esta Ley. A tal efecto, todos los municipios,

² <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/respaldo-de-colon-2000-monopolio-de-monjasa-viola-leyes-panamenas-1239216>

instituciones autónomas o semiautónomas e instituciones estatales en general podrán solicitar concepto a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante la Autoridad, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia o la protección al consumidor...” (El resaltado es nuestro).

Respecto al concepto de libre competencia económica, el artículo 9 de la Ley 45, nos señala que:

*“**Artículo 9. Libre competencia económica.** Se entiende por libre competencia económica la participación de distintos agentes económicos en el mismo mercado pertinente, actuando sin restricciones ilícitas en el proceso de producción, compra, venta, fijación de precios y otras condiciones inherentes a su actividad económica.*

***Para los efectos de esta Ley, se considera un solo agente económico el conjunto de personas jurídicas de Derecho Privado que estén controladas por un mismo grupo económico.”** (El resaltado es nuestro).*

El principio de libre competencia económica, propugna por la existencia de mercados libres, y la defensa de las condiciones de competencia económica efectiva en el mercado, procurando que la rivalidad existente entre competidores actuales, o que pudiera existir de entrar un potencial competidor, no se vea menoscabada por la fijación de restricciones, limitaciones o prohibiciones que surjan al margen de la ley.

En este sentido, la libre competencia económica, constituye un principio de orden económico, que señala el camino por el que debe transitar la actuación de todo aquel que tome participación o influya de manera decisiva en la actividad económica; correspondiéndole al Estado, cumplir su rol fiscalizador y garante, interponiendo sus buenos oficios para favorecer el proceso competitivo en los mercados, cuando este sea posible y deseable.

La abogacía de la competencia tiene su fundamento en el artículo 86 de la Ley 45, que es del siguiente tenor:

*“**Artículo 86. Funciones de la Autoridad.** La Autoridad tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

...

5. Realizar abogacía de la libre competencia ante los agentes económicos, asociaciones, instituciones educativas, entidades sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil y la Administración Pública, a través de la cual podrá recomendar,

mediante informes técnicos-jurídicos, la adopción o modificación de cualquier trámite o requisito propio de algún sector de la economía nacional o realizar estudios a fin de promover y fortalecer la competencia en el mercado.”

III. Abogacía de la Competencia

La Ley 56 establece una serie de normas que constituyen un marco normativo dirigido a promover que las actividades en el sector portuario se realicen bajo las reglas de la libre competencia, dentro de un campo de juego nivelado, en el que no existen ventajas para alguna empresa en el mercado, es decir, bajo un marco de neutralidad competitiva, principio fundamental del derecho y política de competencia, según el cual, las empresas deben competir en sus méritos y no beneficiarse de ventajas irrazonables promovidas por el Estado.

La Ley 56, propicia un ambiente competitivo y de buenas prácticas, cónsono con la Ley 45, dentro de su ámbito de aplicación, incluyendo el artículo 2 que establece lo siguiente:

Artículo 2. Los puertos son necesarios para el desarrollo del país y los servicios que brindan son públicos, aunque sean ejercidos por empresas privadas. Por lo tanto, el Estado panameño debe fiscalizar la calidad del servicio que prestan, asegurando que no existan prácticas discriminatorias respecto a las naves, la carga o los pasajeros a los cuales deben proveerse servicios eficientes y seguros. (Subrayado nuestro)

De igual forma, el artículo 7 de la Ley 56, expresa:

Artículo 7. La Autoridad Marítima de Panamá desarrollará la actividad portuaria en un marco de libre y leal competencia entre los operadores portuarios, así como entre los proveedores de servicios, a fin de fomentar el incremento de la actividad marítima.

La Autoridad Marítima de Panamá promoverá la competencia en el sistema portuario nacional pudiendo adoptar las medidas de regulación, ordenación y control que para tal fin sean necesarias conforme a lo dispuesto en esta Ley. (Subrayado nuestro)

Resulta evidente la relación existente, entre la Ley 56 y la Ley 45. La Ley 56 promueve y defiende (a través de la Ley 45) la libre competencia, en el marco de actuaciones de la AMP, por lo que, resulta de suma importancia para la AMP, estar en capacidad de identificar una actual o potencial violación de las normas que regulan la libre competencia económica, dentro del ámbito de las actividades portuarias, a efectos de cumplir con su deber de fiscalización y control.

Aplicación de una política de competencia en el sector portuario

Siendo así, es nuestro deber realizar observaciones y advertir sobre la acción u omisión en la actuación de una entidad estatal, respecto de las presuntas limitación o restricciones de la libre competencia económica y libre concurrencia en un determinado mercado abierto a la competencia, a efectos de que, en este caso, la AMP, pueda tomar medidas correctivas y adecuar sus acciones y procedimientos al tenor de la normativa vigente en materia de política de competencia.

Es con ese ánimo, que consideramos oportuno el denotar las posibilidades de que exista una libre competencia económica y libre concurrencia, y que las decisiones actuales y futuras, llevadas a cabo por la AMP, ayuden a no generar barreras en la entrada de competidores actuales y potenciales, lo que puedan permitir una mayor cantidad de proveedores o agentes económicos interesados en ofrecer sus bienes y servicios, en los puertos nacionales, independientemente de que estén concesionados, dada su calidad de bienes públicos.

La aplicación de las buenas prácticas en la política de competencia, sugieren la participación de los actores de la actividad portuaria operando en un campo de juego nivelado, lo que implica el actuar en condiciones de igualdad y libre de actuaciones que favorezcan, irrazonablemente, a unos actores en perjuicio de otros, aspecto que puede desmejorar las condiciones de competencia y de inversión en nuestro país.

IV. Conclusión y recomendación

Las buenas prácticas en política de competencia, deben ser el norte en toda entidad estatal, que permita una adecuación en los procedimientos y vigilancia para resguardar la libre competencia y concurrencia económica.

De esta manera, en los casos que la AMP, advierta que, en el desarrollo de las actividades portuarias, uno o más agentes económicos pudieran estar incurriendo en actos limitativos o restrictivos de la libre competencia económica, podrá solicitar a la ACODECO, consulta sobre las decisiones o medidas que tengan a bien adoptar, que guarden relación con los principios de libre competencia económica y libre concurrencia.

En este sentido, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 8-A de 22 de enero de 2009, que reglamenta el Título I sobre monopolio de la Ley 45, establece:

ARTÍCULO 8.- Recomendaciones.

...

En concordancia con lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 3 de la Ley, los organismos o entidades de la Administración Pública que en el ejercicio de sus atribuciones legales requieran adoptar decisiones que tengan relación con los principios de libre competencia y libre concurrencia económica o puedan afectarlos, podrán solicitar concepto a la Autoridad. La Autoridad resolverá la solicitud dentro de un plazo máximo de treinta (30) días contados a

partir de la fecha en que se le presente la solicitud junto con la información o documentación correspondiente.

En tal sentido, la ACODECO dentro del marco de sus funciones y en fiel cumplimiento de la ley, como entidad encargada de proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, recomienda a la AMP, el realizar consultas a la ACODECO, sobre decisiones o procedimientos administrativos, que puedan vulnerar la libre competencia económica y concurrencia económica en sus actos, a los efectos de promover un ambiente transparente y competitivo para todos los agentes económicos participantes distintos mercados del sector marítimo.