



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de abril de 2020
C-051-20

Licenciado
Giovanni Ferrari
Gerente General de la Zona Libre de Colón
Ciudad.

Referencia: Régimen de autonomía de la Zona Libre de Colón.

Licenciado Ferrari:

Conforme a las disposiciones emanadas del artículo 220 de la Constitución Política de la República y del artículo 6, numeral 1 del Libro Primero de la Ley N.º 38 de 31 de julio de 2000, damos respuesta a su consulta, efectuada a este Despacho mediante correo electrónico enviado a la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica el 16 de abril de 2020, la cual se redacta de la siguiente manera:

“Por este medio le solicito respetuosamente, nos informen cuál es el alcance de la autonomía en su régimen interior de la Zona Libre de Colón, y si un ministro de Estado sea miembro de la Junta Directiva de la institución o no, puede impartir instrucciones al Gerente de la Zona Libre de Colón sobre temas propios del ámbito interno de la institución en materia administrativa y de gestión de sus recursos”.

Ante su interrogante, esta Procuraduría es del criterio que, con base en el principio de autonomía, un ministro de Estado sea miembro de la Junta Directiva de la institución o no, no puede impartir instrucciones al Gerente de la Zona Libre de Colón sobre temas propios del ámbito interno de la institución en materia administrativa y de gestión de sus recursos

Lo anterior, obedece a que la interacción institucional entre los ministros de Estado y el Gerente de la Zona Libre de Colón se da de acuerdo a los parámetros de equilibrio que presentan tanto la Constitución Política y la Ley, que en conjunto entretejen una relación compleja, donde si bien, un Ministro de Estado sólo puede impartir instrucciones sobre las materias que le son competentes, esta facultad no se extiende a las atribuciones declaradas como privativas de otras entidades, lo que obliga a una detallada coordinación de funciones, especialmente dentro de entes de naturaleza ampliamente participativa y colaborativa, como la institución que usted gerencia.

De manera inductiva, recorremos la normativa inmediatamente pertinente, como es la propia Ley N.º8 del 4 de abril de 2016, Que reorganiza la Zona Libre de Colón y dicta otras disposiciones, la cual en su primer artículo, describe la entidad que analizamos de la siguiente manera:

*“Artículo 1. La Zona Libre de Colón es una institución del Estado, con personería jurídica propia y **autonomía en su régimen interior**, que tiene como objetivo primordial **ejercer en forma privativa** la custodia, aprovechamiento, regulación y administración de las áreas de comercio internacional libre, así como de los bienes inmuebles ubicados dentro de las mismas áreas y la promoción de su desarrollo económico, a fin de lograr el óptimo aprovechamiento de su recursos, el incremento de su inversión y el máximo beneficio para toda la República de Panamá”* (Los subrayados son de la Procuraduría).

No obstante, como suele pasar en la arquitectura jurídica de las instituciones, tal autonomía y competencias privativas, se ven equilibradas con un contrapeso que proviene a su vez de dos instituciones de rango constitucional:

*“Artículo 3. La Zona Libre de Colón está sujeta a la **vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo** y a la fiscalización de la Contraloría General de la República en los términos que se establecen en la Constitución Política y la ley”* (Los subrayados son añadidos).

El mencionado contrapeso se basa en las actividades de vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo¹, así como a la respectiva actividad de “fiscalización” de la Contraloría General de la República, cada uno de acuerdo con lo establecido en la normativa que les corresponde.

Hago un alto para relevar los vocablos que enuncian los mencionados contrapesos, pero con respecto al Órgano Ejecutivo que es el que nos ocupa: La Real Academia Española de la Lengua define la vigilancia como el “*cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno*”, también “*Servicio ordenado y dispuesto para vigilar*”. Como puede observarse, esta definición convencional, es incluyente de la noción de competencias, así como del cuidado del orden jurídico que corresponde a tal actividad de vigilancia. Por su parte, la actividad de “inspección”, se define por la misma fuente como “*cargo y cuidado de velar por algo*”, siendo común denominador con la definición anterior, el “*estar a cargo*” de algo, es decir, poseer un deber de hacer, o una competencia².

El enunciado vertido por este Despacho, sobre la “relación compleja” entre la Zona Libre de Colón y los ministros de Estado, se fundamenta en que si bien la Zona Libre de Colón es un ente diferente con competencias privativas, los ministros de Estado no dejan de serlo en sus respectivas atribuciones, que deben ejercerse dentro de los predios asignados a la entidad, por

¹ Artículo 175 de la Constitución Política. El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, según las normas de esta Constitución.

²<https://dle.rae.es/>

parte de los que forman parte de la Junta Directiva de la ZLC y de los que no indistintamente. Las capas de complejidad mencionadas, también se encuentran contempladas en la misma Ley Orgánica de la entidad, como vemos a continuación:

“Artículo 8. La Zona Libre de Colón podrá ejercer las funciones y atribuciones propias, directamente o mediante las instituciones existentes o que se constituyan de acuerdo con los términos pactados en los respectivos convenios que al efecto celebre, con el objeto de garantizar permanentemente a los usuarios, compradores y visitantes una eficaz coordinación entre las distintas dependencias del Estado, en cumplimiento de lo dispuesto por la presente ley, sus reglamentos y demás normas vigentes. No obstante, las funciones y atribuciones que son competencia privativa de otras dependencias estatales serán ejercidas exclusivamente por éstas a través de los funcionarios que designen para prestar servicios en la Zona Libre de Colón, de conformidad con los acuerdos de entendimiento que se celebren con la Zona Libre de Colón para el buen funcionamiento de la Zona Libre de Colón o de su Ventanilla Única de Trámites” (Los subrayados son añadidos).

Así las cosas, procederé a desglosar los diferentes aspectos de su consulta en contraste con lo avanzado hasta el momento.

1. ¿Cuál es el alcance de la autonomía en su régimen interior de la Zona Libre de Colón?

El alcance de la autonomía en su régimen interior de la ZLC, está establecido claramente en el ya citado artículo 1 de la norma de referencia.

Este régimen está fundamentado en la doctrina como una de las maneras de gestión de los Estado unitarios como el nuestro, de la siguiente forma:

“De allí a que Dromi comenta: “la descentralización administrativa, a diferencia de la centralización, importa la distribución de las competencias públicas entre múltiples entidades administrativas independientes del poder central con personalidad jurídica propia y con un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

...

En consecuencia, la descentralización administrativa “consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferente del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”³.

³MITCHELL DALE, Harley J. Instituciones del Estado Democrático de Derecho. Barrios & Barrios Editores/Editorial La Antigua – USMA-. Panamá, 2018. Página 271.

En este escenario, la institución jurídica de la autonomía ha sido definida como “facultad de un Estado o comunidad humana a gobernarse por sí misma, mediante sus leyes propias y autoridades elegidas de su seno. Potestad de la cual dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”⁴.

Por tanto, lo establecido en la Ley, aunado a su refuerzo doctrinal, nos da como resultado que la Zona Libre de Colón, constituye en efecto, una entidad autónoma del Estado, a la que se le ha confiado, mediante ley, un conjunto de quehaceres privativos, para los cuales goza de una estructura donde participan dentro de la junta Directiva, ministros de Estado, pero en el contexto de los confines competenciales de la entidad autónoma.

2. Si un ministro de Estado sea miembro de la Junta Directiva de la institución o no, puede impartir instrucciones al Gerente de la Zona Libre de Colón sobre temas propios del ámbito interno de la institución en materia administrativa.

No obstante lo definido en el apartado anterior, y como ya observamos, la misma Ley N°. 8 de 4 de abril de 2016, Que reorganiza la Zona Libre de Colón y dicta otras disposiciones, señala en su artículo 3 que “**La Zona Libre de Colón está sujeta a la vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo** y a la fiscalización de la Contraloría General de la República en los términos que se establecen en la Constitución Política y la ley”. Estos términos señalados por la Constitución son los siguientes:

“ARTICULO 194. Los Ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con esta Constitución y la Ley

ARTICULO 195. La distribución de los negocios entre los Ministros de Estado se efectuará de conformidad con la Ley, según sus afinidades”.

Por tanto, de la lectura contextual del articulado anterior, la ya analizadas fiscalización e inspección, deben darse dentro de los negocios que legalmente le corresponden y esto es, como parte del Órgano Ejecutivo, como señala la Ley.

En estos momentos, resulta oportuno volver a citar un segmento posterior de la obra sobre Instituciones del Estado democrático de Derecho, en el tenor que sigue:

“La noción de la descentralización radica en la autonomía, por lo que las entidades y autoridades descentralizadas “no están sujetas al control jerárquico, sino al de tutela.

⁴CASADO, Laura. Diccionario de Derecho. Valetta Ediciones. Buenos Aires, 2018. Página 45.

En este aspecto, “la tutela”, las somete al “poder de vigilancia”.

El control de tutela conlleva vigilancia, fiscalización y control orientado al cumplimiento de los objetivos y fines de la autoridad central, pues este mecanismo constituye la esencia del sistema centralista, propio del Estado unitario. Este “control permite comprobar la adecuación de la actividad de la administración a las normas políticas y fines preestablecidos en el ordenamiento jurídico o en el marco referencial previsto por los centros de dirección administrativa”.

Lo anterior está precisamente ilustrado en la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón, donde la supervisión del Órgano Ejecutivo se da de acuerdo con los parámetros legales de sus componentes y de su conjunto, pero en la ejecución de una función de tutela, no de una pretendida superior jerarquía. Dicho en otras palabras, el ministro de Estado, como parte del Órgano Ejecutivo y facultado por la ley para ello, puede supervisar, fiscalizar y controlar dentro de sus propios límites sus deberes dentro del marco de la Zona Libre de Colón, pero solo como tutelar de esta función, no como si fuera el superior jerárquico del Gerente General de la misma Zona Libre de Colón.

3. Si un ministro de Estado sea miembro de la Junta Directiva de la institución o no, puede impartir instrucciones al Gerente de la Zona Libre de Colón sobre temas propios del ámbito interno de la institución en gestión de sus recursos”.

El precitado artículo 8 de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón establece como mecanismo de coordinación los “acuerdos de entendimiento” para regular el ejercicio de las “competencias privativas” por parte de los ministros de Estado dentro del ámbito físico de la Zona Libre de Colón. Por tanto, por disposición de la Ley, las facultades de los ministros dentro de este ente también están reguladas hacia el equilibrio de poderes.

Otros dos ejemplos de lo anterior, se establecen en los artículos 49 y 50 de la ley bajo análisis, redactados éstos de la siguiente manera:

“Artículo 49. El Órgano Ejecutivo, por conducto de la Autoridad Nacional de Aduanas, dictará todas las disposiciones que juzgue necesarias o convenientes para controlar, vigilar y fiscalizar la entrada y salida de toda clase de mercancías, artículos, efectos y medios de transporte en el Área de Libre Comercio Internacional a fin de prevenir, investigar y sancionar las infracciones aduaneras, de conformidad con la legislación vigente en esta materia.

Artículo 50. El Órgano Ejecutivo es el encargado del mantenimiento del orden público dentro del Área de Libre Comercio Internacional, pero sin interferir o perjudicar en modo alguno el libre desarrollo de actividades que en dichas áreas se realicen de acuerdo con la presente ley. Del mismo modo, corresponde a las autoridades nacionales competentes

el mantenimiento de la salud pública y de la protección del ambiente”.

Por tanto, las entidades precitadas, todas adscritas al Órgano Ejecutivo y regentadas por ministros de Estado, están autorizadas por la ley para ejercer sus facultades, todas relacionadas con actividades de sus competencias y no están restringidas por la figura de los acuerdos de entendimiento.

Por tanto, resulta vital tomar en cuenta qué atribuciones específicas se tratan dentro de las actividades de día a día de la Zona Libre de Colón y cuáles pertenecen privativamente a ésta y cuáles constituyen facultades ministeriales autorizadas, de éstas cuáles quehaceres constituyen aquellas inherentes a estas entidades, puesto que la autonomía ejercida en representación de la Zona Libre de Colón, se da en el contexto de un Estado Unitario y que, la misma estructura de la Ley Orgánica en estudio, resulta necesaria una coordinación muy estrecha entre todos los involucrados.

Para concretar lo reflexionado, volvemos recurrir a la doctrina disponible, esta vez bajo la óptica de la funcionalidad del sistema administrativo como tal:

“Finalidad limitada a la coherencia del sistema administrativo. La coordinación no puede perseguir la uniformidad de acción de todas las Entidades Públicas, lo cual sería contrario al principio de autonomía, sino meramente la coherencia del sistema administrativo globalmente considerado, es decir, la compatibilidad de las acciones de las distintas Administraciones Públicas entre sí, de manera que la eficacia del conjunto del sistema no se vea gravemente comprometida o perturbada por actuaciones contradictorias o que no se produzcan vacíos o lagunas en la actuación administrativa”⁵.

Por tanto, las anteriores consideraciones legales y doctrinales, decantan en que la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, **no está sometida jerárquicamente a ningún ministro de Estado**, pero la entidad misma, coordinadamente, debe permitir el ejercicio de actividades propias de los ministros de Estado, dentro de la ZLC, ya sea a través de acuerdos de entendimiento, o permitiendo las actividades de policía administrativa señaladas en la Ley, siempre y cuando, éstas no conculquen la razón de ser de la entidad.

Otro aspecto a considerar para las entidades mencionadas en esta consulta, los ministros de Estado y la Zona Libre de Colón, es el deber de funcionar de acuerdo a lo que la Ley les permite hacer:

“El principio de legalidad entraña que los poderes públicos solo pueden actuar de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones. Este principio contempla los siguientes elementos:

⁵GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual Básico de Derecho Administrativo. Decimo tercera Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2017. Página 198.

- *Vinculación positiva de los poderes públicos: Los poderes públicos sólo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido por las normas jurídicas. Lo contrario de una vinculación positiva sería, obviamente, una vinculación negativa, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.*
- *Sujeción a todas las normas del ordenamiento: El principio de legalidad no supone que los poderes públicos estén vinculados positivamente sólo a las leyes, como podría parecer por su nombre. Antes bien, entraña vinculación positiva a la totalidad de las normas que componen el ordenamiento jurídico, ya sean leyes o cualquier otro tipo de fuentes de Derecho”⁶.*

Es por estas reflexiones que esta Procuraduría es del criterio que, con base en el principio de autonomía, un ministro de Estado sea miembro de la Junta Directiva de la institución o no, no puede impartir instrucciones al Gerente de la Zona Libre de Colón sobre temas propios del ámbito interno de la institución en materia administrativa y de gestión de sus recursos

Como hemos señalado, lo anterior obedece a que la interacción institucional entre los ministros de Estado y el Gerente de la Zona Libre de Colón se da de acuerdo a los parámetros de equilibrio que presentan tanto la Constitución Política y la Ley, que en conjunto entretejen una relación compleja, donde si bien, un Ministro de Estado sólo puede impartir instrucciones sobre las materias que le son competentes, esta facultad no se extiende a las atribuciones declaradas como privativas de otras entidades, lo que obliga a una detallada coordinación de funciones, especialmente dentro de entes de naturaleza ampliamente participativa y colaborativa, como la institución que usted gerencia.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/hjmm

⁶FERNANDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecno. Madrid, 2017. Página 41.