



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 22 de agosto de 2024  
Nota C-162-24

Su Excelencia  
**Julio A. Moltó A.**  
Ministro de Comercio e Industrias  
Ciudad

Ref.: Ley No.32 de 2011, aplicación de sanciones y multas a las zonas francas y empresas.

Señor Ministro:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", se da respuesta a su Nota MICI-DM-N-No.[762]-2024 de 31 de julio de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

*"...nuestra consulta se basa en lo siguiente:*

- 1. Tiempo para conceder para aplicar la sanción descrita en el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 32 de 2011.*
- 2. Monto de las multas a aplicar a las zonas francas y empresas que están en esa etapa.*

*Esta petición obedece a que la Comisión Nacional de Zonas Francas, en aras de realizar sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, transparencia, imparcialidad, de defensa, eficiencia y eficacia, nos elevara la consulta.*

*Por lo que solicitamos a la Procuraduría de la Administración, en su condición de consejera jurídica de los servidores públicos respecto a la interpretación de la Ley o de procedimientos que se deben seguir en casos en concreto, emitan su opinión respecto a las siguientes preguntas:*

- 1. ¿Qué tiempo o plazo se le debe conceder a las zonas francas y empresas establecidas en estas, para que rectifiquen, corrijan o subsanen las anomalías, luego de haber sido sancionadas con multas, para que resuelvan definitivamente los problemas y no ser objeto de cancelación de su Licencia y Registro Oficial?*
- 2. ¿Quién tiene la facultad para otorgar el término o plazo para que las zonas francas y empresas establecidas en estas, tengan la oportunidad de resolver definitivamente el problema, antes que se proceda a la cancelación de la Licencia y Registro Oficial?*

*En el segundo tema, arriba expuesto, la pregunta concreta es la siguiente:*

- 1. ¿Tiene que aplicarse una multa por cada falta en la que incurran zonas francas y empresas establecidas en estas o pueden acumularse (agrupar o consolidar),*

*todas las faltas de una misma categoría y aplicarles una sola multa -una sola multa por categoría de faltas acumuladas-, solo como una excepción por la afectación económica producto de la pandemia por Covid-19?"*

Es el criterio de esta Procuraduría, en relación a su primera interrogante que, luego de haber sancionado con multa a las zonas francas y/o empresas establecidas en estas, por no haber rectificado, corregido o subsanado las anomalías dentro del plazo otorgado, en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 39 de la Ley No.32 de 2011, que no es jurídicamente viable conceder un nuevo tiempo o plazo para que resuelvan definitivamente los problemas y no ser objeto de cancelación de su licencia y Registro Oficial, por cuanto que, la ley no lo tiene contemplado dentro del procedimiento, y en consecuencia, se aparta de su espíritu y del debido proceso;

En cuanto a su segunda interrogante, siguiendo el mismo razonamiento legal, este Despacho considera que la ley no faculta el otorgamiento de un término adicional o plazo a favor de las zonas francas y empresas establecidas en estas, para que tengan una nueva oportunidad de resolver definitivamente el problema, antes que se proceda a la cancelación de la licencia y Registro Oficial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el numeral 3 del artículo 6 y los artículos 21, 30, 38 y 39 de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, y el artículo 46 del Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017.

Respecto a su tercera y última interrogante, concerniente a la acumulación de procesos administrativos, derivados de posibles faltas incurridas por el presunto incumplimiento de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, como una excepción por la afectación económica producto de la pandemia por Covid-19, este Despacho advierte que, los eventos considerados caso fortuito y/o fuerza mayor, configuran eximentes de responsabilidad ante el incumplimiento de obligaciones, y que no viabilizan jurídicamente el trámite de procesos sancionatorios en forma distinta a la establecida en el ordenamiento jurídico; razón por la cual la entidad deberá instruir y valorar individualmente cada presunta falta e incumplimiento, en virtud de lo consagrado en el artículo 34-D del Código Civil, el artículo 47 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el numeral 3 del artículo 6 y los artículos 21, 30, 38 y 39 de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, y el artículo 46 del Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017.

Es importante indicar igualmente, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

#### **I. Del principio de legalidad.**

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

***“Artículo 18.** Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

**“Artículo 34.** *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”*  
(Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...  
*Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”*

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos que, en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto proferido se presuma igualmente legal.

## II. Del principio del Debido Proceso.

El debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales, frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y formalidades que integran el proceso legal, al señalar que *“nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...”*.

---

<sup>1</sup> *“... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”*. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

En este mismo orden de ideas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, frente a una acción de amparo de garantías constitucionales (Exp.936-13), reconoce al debido proceso como **institución de garantía para el individuo**, en los términos seguidamente expuestos:

*"... la **garantía del debido proceso** consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el **derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes;** y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.*

*Es de lugar resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley No.15 de 28 de octubre de 1977 e integrante del Bloque de la Constitucionalidad, desarrolla en el artículo 8, la garantía del debido proceso de la siguiente manera:*

#### *Artículo 8. Garantías Judiciales*

*"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, **con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*

*En este punto también es de lugar hacer mención al procesalista JORGE FÁBREGA que destaca, en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil" que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:*

- 1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.*
- 2. Derecho al Juez natural.*
- 3. Derecho a ser oído.*
- 4. **Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.***
- 5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.*
- 6. **Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley** contra resoluciones judiciales motivadas.*
- 7. Respeto a la cosa juzgada.*

*Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que:*

*"si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total*

*de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; **seguirse un trámite distinto al previsto en la ley** -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) **ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional**" (HOYOS, Arturo. *El debido proceso*. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90)." (Lo resaltado es del Despacho)*

De lo arriba transcrito, se puede observar que la noción de debido proceso, implica el cumplimiento de diversas garantías que resultan esenciales para que la causa arribe a una solución objetiva, tales como el derecho de defensa y la igualdad en la ley y ante la ley (igualdad formal). Comprende elementos concernientes a la autoridad (juez regular, competencia, imparcialidad), al procedimiento (derecho a defensa, contradicción, etapas preestablecidas, delimitadas y concadenadas, doble instancia) y a la eficacia (cosa juzgada), en el entendido que los mismos son susceptibles de sufrir adecuaciones en su alcance conforme la naturaleza el negocio, puesto que abarca la amplia índole de procesos existentes. En general, examina toda aquella garantía que pudiera tener incidencia en el desarrollo y desenlace del negocio, y cuya vulneración podría acarrear causales de nulidad<sup>2</sup>.

**"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."**  
(Lo resaltado es del Despacho).

**"Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. **Debido proceso legal.** Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a **ser juzgado conforme a los trámites legales** (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa." (Lo resaltado es del Despacho)

Ahora bien, en el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con el Texto Fundamental y la jurisprudencia nacional, abordan el debido proceso como una garantía jurídica conforme la cual, ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados.

### III. Del caso fortuito o fuerza mayor.

Las definiciones de caso fortuito y fuerza mayor se localizan en el artículo 34-D del Código Civil, conforme se transcribe a continuación:

---

<sup>2</sup> "Ha dicho ese Tribunal que Debido Proceso 'es el derecho que tienen todas las habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción". Auto de 29 de octubre de 1984 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

**"Artículo 34-D.** Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes.

*Es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole."*

Se observa que, *ex lege*, el caso fortuito está contemplado como un evento proveniente de la naturaleza, que no pudo ser previsto o que, haberlo sido, no podría haberse evitado; y, la fuerza mayor como un hecho provocado por el hombre, al cual no haya sido posible resistir<sup>3</sup>.

En este sentido conviene comentar, que los ordenamientos jurídicos, habitualmente otorgan un tratamiento similar a ambas figuras eximentes, en cuanto a los elementos constitutivos (irresistibilidad, imprevisibilidad y actualidad), los principios probatorios y los efectos jurídicos eximentes, provocando ocasionales confusiones; sin embargo, la diferencia básica estriba en las circunstancias que originan la situación, lo que ha motivado diversas conceptualizaciones, siendo el caso fortuito establecido como "*hecho no imputable a la voluntad del obligado, que impide y excusa el cumplimiento de obligaciones*"<sup>4</sup>, y a la fuerza mayor como "*el acontecimiento o circunstancia imprevista que exige o impide el cumplimiento de alguna obligación*"<sup>5</sup>.

Ahora bien, en torno a la exigibilidad de la obligación, en el caso fortuito la situación desencadenante debe no haberse previsto, ni haberse podido evitar, pero en ocasiones se puede obligar al cumplimiento de una obligación, mientras que en la fuerza mayor es un evento que no puede resistirse. En el caso fortuito se da una imposibilidad relativa de superar el hecho, en cambio en la fuerza mayor la imposibilidad es absoluta.

Así las cosas, debe tenerse en consideración la transitoriedad de las circunstancias que devienen en caso fortuito o fuerza mayor, por cuanto que la excepción de cumplimiento de obligaciones está justificada durante el período de duración de las mismas, cuya determinación en ocasiones podría resultar muy compleja. Una vez finalizadas las causas, las obligaciones recuperan su vigencia y efectos, reviviendo la exigibilidad de las obligaciones en general y la revisión de aquellas afectadas.

Por otra parte, en lo que respecta a la acumulación de procesos administrativos, derivados de posibles faltas incurridas por el presunto incumplimiento de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, como una excepción por la afectación económica producto de la pandemia por Covid-19, este Despacho opina que los eventos considerados caso fortuito y/o fuerza mayor configuran eximentes de responsabilidad ante el incumplimiento de obligaciones, y que no viabilizan jurídicamente el trámite de procesos sancionatorios en forma distinta a la establecida en el ordenamiento jurídico, razón por la cual la Entidad deberá instruir y valorar individualmente cada presunta falta e incumplimiento, en virtud de lo consagrado en el artículo 34-D del Código Civil, el artículo 47 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el numeral 3 del artículo 6 y los artículos

---

<sup>3</sup> "La doctrina más autorizada que se manifiesta a través de los comentarios al Código Civil Español y Compilaciones Forales, al pronunciarse sobre los elementos de la fuerza mayor, cuales son la inevitabilidad y la imprevisibilidad, considera que en lo concerniente al ámbito de la inevitabilidad de un hecho, ésta coincide normalmente con el de su imprevisibilidad aunque éste no sea consecuencia indispensable de la primera ya que ello, se observará desde la conducta exigible al deudor". Sentencia de 2 de octubre de 1995 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

<sup>4</sup> CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico. 2009. 6ta Edición. Valletta Ediciones S.R.L. pp.150.  
Disponibile en [https://drive.google.com/file/d/18fY8vqZIRq1lrn-N-hBD\\_sYZWsr3Cmph/view](https://drive.google.com/file/d/18fY8vqZIRq1lrn-N-hBD_sYZWsr3Cmph/view)

<sup>5</sup> Op. Cit. pp. 402.

21, 30, 38 y 39 de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, y el artículo 46 del Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017.

#### IV. De la Ley No.32 de 5 de abril de 2011<sup>6</sup>.

La Ley No.32 de 2011, establece el régimen especial para el establecimiento y operación de zonas francas (artículo 1) y crea la Comisión Nacional de Zonas Francas, adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias (artículo 3), con la función de recomendar al Órgano Ejecutivo, las medidas y acciones que sean necesarias o convenientes para el establecimiento, fomento y desarrollo de zonas francas (artículo 6), entre otras.

De conformidad con los artículos 2 y 8 *ibidem*, aplica en toda el área de la zona franca, a promotores, operadores y toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, en ella establecida, dedicada a las categorías de actividades permitidas por dicha norma, conformándose como la ley especial para la materia.

La norma *in comento*, anuncia la existencia de licencias de promotor y operador de zona franca (artículo 17), con su inscripción en el registro oficial (artículo 18), y de licencias de empresa establecida en zona franca y su registro (artículo 26). A tal fin, la aprobación y cancelación de las licencias recae en la Comisión Nacional de Zonas Francas (numeral 3 del artículo 6 y artículo 21), previa emisión de concepto, y por conducto de resolución de la Secretaría Técnica (numeral 4 del artículo 8).

Así pues, en lo relativo a la cancelación de las ambas licencias y registros oficiales se encuentra primordialmente en los artículos 38 y 39 *ibidem*, transcritos a continuación:

**"Artículo 38. El incumplimiento de las obligaciones referentes a los montos y plazos de la inversión por realizar, así como el incumplimiento de las demás disposiciones de esta Ley y su reglamento, por parte del promotor o de las empresas establecidas en las zonas francas, podrán dar lugar a la cancelación de la licencia y del registro respectivo, salvo que se compruebe que el incumplimiento se debió a razones de caso fortuito o fuerza mayor."**

(Lo resaltado es del Despacho)

**"Artículo 39. En caso de incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo previsto en el artículo anterior, se procederá así:**

1. *Se hará una advertencia por escrito al promotor o a la empresa establecida dentro de la zona franca y se le concederá un plazo de noventa días calendario para corregir la anomalía.*
2. *En caso de que el promotor o la empresa establecida dentro de la zona franca no corrija la anomalía, se sancionará con multa hasta cien mil balboas (B/.100,000.00), tomando en consideración la **gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud de los daños y perjuicios causados a terceros.***
3. *Si no se logra resolver definitivamente el problema, se cancelará la licencia y el registro."* (Lo resaltado es del Despacho)

En el artículo 38 *ibidem*, se dispone la posible cancelación de las licencias y registros por el incumplimiento de las obligaciones de inversión, así como de cualesquiera otras señaladas en la ley y el reglamento, excepto

---

<sup>6</sup> Ley No.32 de 5 de abril de 2011, "Que establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y dicta otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No. No.26757-B de 5 de abril de 2011.

de mediar situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, en tanto el artículo 39 ídem, contiene el procedimiento a seguir para tales efectos.

Conforme este último artículo, la Comisión Nacional de Zonas Francas, a quien el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley No.32 de 2011 faculta para imponer sanciones, en primera instancia debe notificar al presunto infractor del incumplimiento de las disposiciones legales que sean de su competencia y otorgar un plazo de noventa (90) días calendario para su corrección.

Vencido dicho término, se deberán analizar las diversas circunstancias que confluyen, como la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud de los daños y perjuicios causados a terceros, las cuales están expresamente mencionadas en la norma, así como la excepción de caso fortuito o fuerza mayor. De no alcanzarse una solución definitiva, esto es, que el particular no efectúe las inversiones (en montos y plazos) convenidas, a pesar de los beneficios económicos tributarios consentidos en la Ley No.32 de 2011, o de otras obligaciones legales, se podrá cancelar la licencia y el registro del causante. Este procedimiento está reiterado en el artículo 46 del Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017<sup>7</sup>.

Así, se puede expresar que el artículo 39 determina claramente el procedimiento pertinente, el cual debe confrontarse con el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley No.38 de 2000), que *"prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución"*.

Visto lo anterior, luego de haber sancionado con multa a las zonas francas y/o empresas establecidas en estas, por no haber rectificado, corregido o subsanado las anomalías dentro del plazo otorgado, en atención a los numerales 1 y 2 del artículo 39 de la Ley No.32 de 2011, esta Procuraduría estima que no es jurídicamente viable conceder un nuevo tiempo o plazo para que resuelvan definitivamente los problemas y no ser objeto de cancelación de su licencia y Registro Oficial, por cuanto que la Ley no lo tiene contemplado dentro del procedimiento, y en consecuencia se apartaría de los principios de estricta legalidad y de debido proceso.

Dando seguimiento al mismo razonamiento legal, ha de entenderse que la ley no autoriza, ni faculta, el otorgamiento de un adicional término o plazo a favor de las zonas francas y empresas establecidas en estas, para que tengan una nueva oportunidad de resolver definitivamente el problema. En el numeral 3 del artículo 39 de la Ley No.3 de 2011, una vez sancionada la zona franca y/o empresa establecida en ella, y habiendo sido evaluados los elementos de juicio contemplados en el segundo numeral de dicho artículo, queda a criterio de la Comisión Nacional de Zonas Francas la valoración de las constancias procesales (pruebas) del expediente respectivo, pudiendo concluir en la cancelación de la licencia y registro, *"salvo que se compruebe que el incumplimiento se debió a razones de caso fortuito o fuerza mayor"* (artículo 38 ídem).

Leído y analizado el tema objeto de su consulta, este despacho concluye en los siguientes términos:

1. En relación con su primera interrogante, luego de haber sancionado con multa a las zonas francas y/o empresas establecidas en estas, por no haber rectificado, corregido o subsanado las anomalías dentro del plazo otorgado, estima que no es jurídicamente viable conceder un nuevo tiempo o plazo para que resuelvan definitivamente los problemas y no ser objeto de cancelación de su licencia y

---

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017, "Que reglamenta la Ley 32 de 5 de abril de 2011, que establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y dicta otras disposiciones". Publicado en la Gaceta Oficial No.28257-A de 12 de abril de 2017.



Registro Oficial, por cuanto que la ley no lo tiene contemplado dentro del procedimiento, y en consecuencia se aparta del debido proceso; en cuanto a su segunda interrogante, siguiendo el mismo razonamiento legal, considera que la ley no faculta el otorgamiento de un adicional término o plazo a favor de las zonas francas y empresas establecidas en estas, para que tengan una nueva oportunidad de resolver definitivamente el problema, antes que se proceda a la cancelación de la licencia y Registro Oficial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el numeral 3 del artículo 6 y los artículos 21, 30, 38 y 39 de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, y el artículo 46 del Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017.

2. Respecto a su tercera y última interrogante, concerniente a la acumulación de procesos administrativos, derivados de posibles faltas incurridas por el presunto incumplimiento de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, como una excepción por la afectación económica producto de la pandemia por Covid-19, opina que los eventos considerados caso fortuito y/o fuerza mayor configuran eximentes de responsabilidad ante el incumplimiento de obligaciones, y que no viabilizan jurídicamente el trámite de procesos sancionatorios en forma distinta a la establecida en el ordenamiento jurídico, razón por la cual la Entidad deberá instruir y valorar individualmente cada presunta falta e incumplimiento, en virtud de lo consagrado en el artículo 34-D del Código Civil, el artículo 47 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el numeral 3 del artículo 6 y los artículos 21, 30, 38 y 39 de la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, y el artículo 46 del Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-143-24