

Panamá, 22 de diciembre de 1997.

Licenciado

**Pedro Campagnani**

Gerente General de la

Zona Libre de Colón.

Colón, Provincia de Colón.

Señor Gerente General:

Procedemos en esta oportunidad a responder su Consulta formulada mediante Nota de fecha 12 de diciembre de 1997, e identificada A.L.-2524-97, por medio de la cual solicita nuestro criterio legal, en relación con los Recursos de Reconsideración y Apelación en Subsidio, interpuestos contra las decisiones de esa Institución.

En el Decreto Ley 18, de 17 de junio de 1948, reformado por la Ley 22 de 1977, se contiene la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón. De la cual se dice, estará dirigida y administrada por la Junta Directiva, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y el Gerente (consultar Artículo IX).

Entre las funciones que describe la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón, para cada una de sus instancias directivas, nada se dice en cuanto a quién corresponde conocer de los recursos que en la vía gubernativa operan para impugnar los actos administrativos de esa Institución, que vienen a ser, los recursos de reconsideración y de apelación. Ese silencio o vacío legal debe ser llenado; veamos cómo.

El artículo 39 a, de la Ley 135 de 1943, en términos claros, señala que ante la existencia de un procedimiento especial que ordene un trámite distinto,

al que en esa legislación se establece, para una dependencia de la Administración, prevalecerá aquél.

Artículo 39 a:

“Las reglas del presente capítulo no se aplicarán cuando las leyes o los decretos establezcan un procedimiento especial para el trámite de los negocios en cualquier dependencia de la Administración. En este último caso, regirá el procedimiento especial.”

La norma citada, nos brinda el primer elemento, consistente precisamente en, preferir la norma especial -Ley especial-, frente a la general, refiriéndose en todo caso, a la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946. Ahora bien, como ya hemos visto, en la Ley especial, es decir, en la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón, no encontramos disposición alguna que ordene los recursos administrativos y la instancia que debe conocerlos; ese vacío legal, es llenado entonces, por el artículo 33 de la Ley 135 de 1943, cuyo texto es el siguiente.

Artículo 33:

“Por la vía gubernativa proceden los siguientes recursos en los asuntos administrativos de carácter nacional:

1. El de reconsideración ante el funcionario administrativo de la primera instancia, para que se aclare, modifique o revoque la resolución;
2. El de apelación, ante el inmediato superior, con el mismo objeto.

Estos recursos ordinarios no excluyen el de avocamiento, en la forma establecida por las leyes, decretos o reglamentos especiales.” (Lo destacado es nuestro)

Al referirnos en su Consulta la problemática existente en cuanto a quién debe conocer de los recursos de reconsideración y de apelación en subsidio contra las resoluciones gerenciales, es decir las que dicta el Gerente de esa Entidad, podemos señalar con certeza que, el primer recurso de impugnación será del conocimiento del propio Gerente, y el segundo, o sea, el de apelación lo conocerá el Comité Ejecutivo, por ser la instancia inmediatamente superior,

como en efecto lo ordena el numeral 2, del artículo 33, de la Ley 135 de 1943, citado; lo cual es coincidente con el criterio del Departamento de Asesoría Legal de la Zona Libre de Colón.

La Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón, si bien nada dice en torno a la autoridad que conoce de uno u otro recurso (reconsideración y apelación), menos entra a establecer distinción de algún tipo, en cuanto a la cuantía o al tiempo de ejecución de los Contratos que celebre la entidad, para que sea el Comité Ejecutivo o la Junta Directiva quienes adquieran competencia para decidir los mencionados medios de impugnación.

Entendemos que la inquietud puede tener su razón de ser en el hecho de que en diversas entidades públicas la primera instancia la constituye el Gerente o Director, mientras que la segunda es la Junta Directiva; esto obedece a la propia estructura administrativa de la entidad, pero distinta es la organización de la Zona Libre de Colón, que de forma “sui generis”, contempla tres niveles de dirección y administración, con autonomía funcional específicamente determinada para cada uno de ellos (ver Artículos XIX, XX y XXII, del Decreto Ley 18 de 1948, reformado por la Ley 22 de 1977).

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/7/hf.