

Vista N° 429  
Panamá, 14 de junio de 2006.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad**

Demanda interpuesta por el licenciado Teófanés López Ávila, en representación de **Alexis Alvarado Jutting**, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones 001-05 del 27 de enero de 2005 y 005-05 del 20 de mayo de 2005, emitidas por la **Junta Directiva de la Zona Libre de Colón**.

**Concepto**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo a su despacho de conformidad con el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de emitir concepto sobre la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

**I. Disposiciones jurídicas aducidas como infringidas y conceptos de las supuestas violaciones.**

**A.** El apoderado judicial del demandante estima que se ha violado en forma directa, por omisión, el artículo 18 del Decreto 65 de 2 de octubre de 1951 referente a la fijación de las tasas de interés, los cánones de arrendamiento, tarifas y tasas por los servicios que se presten en la Zona Libre de Colón, ya que si bien esta norma reglamentaria le reconoce a

la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón la facultad de fijar y modificar las ratas de interés, los cánones de arrendamiento, las tarifas y tasas por los servicios que esta institución autónoma estatal le presta a los usuarios, supedita la validez y eficacia de tales actos al hecho que el Órgano Ejecutivo finalmente le imparta la aprobación a las Resoluciones 001-05 de 27 de enero de 2005 y 005-05 de 20 de mayo del 2005, ambas dictadas por la Junta Directiva de la referida entidad pública.

**B.** El apoderado judicial del actor también estima infringido en forma directa, por comisión, el artículo 19 del Decreto 65 de 1951 sobre la prohibición de modificar las ratas de interés, cánones, tasas y tarifas que hayan sido fijadas en contratos válidamente celebrados por la Zona Libre de Colón, mientras esos contratos estén en vigor, si con tales modificaciones se perjudican los derechos de los contratantes con quienes se hubieren llevado a efecto dichos contratos.

A criterio de la parte demandante, esta norma reglamentaria ha sido violada en el concepto antes anotado, pues la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón mediante los actos administrativos acusados ha establecido ratas de interés, tarifas, tasas y cánones de arrendamiento exorbitantes o exageradas, que sobrepasan de 70% a 200% los cánones de arrendamiento mensuales existentes; de B/.2,800.00 adicionales en concepto de claves de operaciones de **"USUARIAS"** y de B/.2,300.00 adicionales en **"REPRESENTADAS"** puesto que de B/.200.00 que en este concepto existía, se hizo

un aumento de B/.3,000.00, aparte de la imposición de 0.50 adicionales, causándole un perjuicio económico y fiscal a las empresas.

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho no coincide con los cargos de infracción invocados por el apoderado judicial del demandante, por las razones que pasamos a exponer.

El artículo 9 del Decreto Ley 18 de 1948 que creó la Zona Libre de Colón, establecía que la Junta Directiva de esta entidad estaba compuesta por cinco Directores principales y cinco suplentes, que serían nombrados así: tres directores principales, con sus respectivos suplentes, nombrados por el Presidente de la República, bajo la responsabilidad colectiva del Consejo de Gabinete, de terna que le sería sometida por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, y un Director y su suplente, escogidos por el Presidente de la República, bajo la responsabilidad colectiva del Consejo de Gabinete, de terna que le sería sometida por la Cámara de Comercio de Colón.

Mediante el Decreto Ejecutivo 65 de 2 de octubre de 1951 se aprobó el Reglamento Interno de la Zona Libre de Colón, dentro del cual se encuentran contenidos los artículos 18 y 19 invocados como violados por las Resoluciones 001-05 y 005-05 del 2005, cuya declaratoria de nulidad se solicitó. Este reglamento se fundamentó en las normas relativas a la conformación y atribuciones de la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón en ese momento, es decir, el Decreto Ley 18 de 1948.

Posteriormente, la Ley 22 de 1977 modificó el Decreto Ley 18 de 1948, lo que trajo como consecuencia una variación sustancial en la integración, número de miembros y atribuciones de este organismo superior de dirección y administración de esta entidad estatal, ya que como producto de esta modificación participan de manera directa en su Junta Directiva, representantes del Órgano Ejecutivo.

El artículo 1º de la referida Ley 22 de 1977, dice:

**ARTÍCULO 1º:** El Artículo 9º del Decreto Ley No.18 de 17 de junio de 1948, modificado por el Decreto de Gabinete No.400 de 17 de diciembre de 1970 y la Ley No.27 de 13 de junio de 1975, quedará así:

**ARTÍCULO 9º:** La dirección y administración de la Zona Libre de Colón corresponderá a la Junta Directiva, al Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y al Gerente en la forma establecida por la Ley.

**PARÁGRAFO 1º.** La Junta Directiva estará integrada por diez (10) miembros que serán los siguientes:

- a)El Ministro de Comercio e Industrias, o en su defecto el Viceministro del ramo, quien la presidirá;
- b)El Ministro de Hacienda y Tesoro o en su defecto el Viceministro;
- c)El Ministro de la Presidencia o en su defecto el Viceministro;
- d)El Ministro de Planificación y Política Económica o en su defecto el Viceministro, y
- e)Los miembros del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva o sus suplentes.

El Contralor General de la República o en su defecto el Subcontralor podrá asistir con derecho a voz a todas las

sesiones de la Junta Directiva o de su Comité Ejecutivo.

**PARÁGRAFO 2º:** El Comité Ejecutivo de la Junta Directiva estará integrado por el Gerente de la Zona libre por cinco (5) ciudadanos panameños nombrados por el Órgano Ejecutivo, el cual designará al primer Presidente de la misma.

La presidencia del Comité Ejecutivo será ejercida sucesivamente, en forma rotativa por orden alfabético, por períodos de seis (6) meses."

La incorporación en la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón de los ministros o viceministros de Comercio e Industrias, de Hacienda y Tesoro(hoy Economía y Finanzas), de la Presidencia de la República, y de Planificación y Política Económica(hoy Economía y Finanzas) respectivamente, trajo como consecuencia que los actos, resoluciones y acuerdos que debe emitir esta Junta Directiva, se dicten con la aprobación del Órgano Ejecutivo, manifestada a través del voto favorable de la mayoría de los miembros de la misma, en este caso de los ministros o viceministros que la integran, además de los cinco (5) integrantes del Comité Ejecutivo, cumpliendo con lo que establece el artículo 17 del Decreto Ley 18 de 1948.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley 22 de 1977 modificó el artículo 19 del Decreto Ley 18 de 1948, atribuyendo a la Junta Directiva de la entidad la aprobación de las políticas, planes y programas y la facultad de dictar los reglamentos de la institución.

Esta Procuraduría discrepa con el apoderado judicial del actor en lo que respecta a la presunta violación del artículo 19 del Decreto Ejecutivo 65 de 1951, puesto que con la

emisión de la Resolución 005-05 de 20 de mayo del 2005, que modifica la Resolución 001-05 de 27 de enero de 2005, se subsanó la supuesta violación a la que se refiere el actor, ya que los nuevos cánones, tarifas y tasas por los servicios prestados por la administración de la Zona Libre de Colón, contempladas en las Resoluciones 001-05 y 005-05 del 2005, no se aplican y, por tanto, no afectan las contrataciones ya celebradas entre las empresas y la Zona Libre de Colón con anterioridad a la vigencia de los actos impugnados.

En efecto, la Resolución 005-05 de 20 de mayo del 2005, establece lo siguiente:

"...**SEGUNDO:** Modificar el contenido de la resolución No.001-05, fechada el 27 de enero de 2005, dictada por este organismo sujeto a los ajustes que aparecen en el presente cuadro descriptivo:

**TERCERO:** Disponer que la presente resolución comience a regir a partir del primero de junio de dos mil cinco, salvo lo relativo a las tasas en concepto de claves y permisos de operación que se hayan pagado con antelación a la institución...

**CUARTO:** Aclarar que los montos de los llamados **Lease Backs** o reconocimientos de inversión serán calculados en base a las tarifas que estuvieran vigentes al momento de la celebración de los contratos respectivos..."

En opinión de este Despacho, la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón al emitir las Resoluciones 001-05 de 27 de enero de 2005 y 005-05 de 20 de mayo de 2005, se ajustó a lo preceptuado por el Decreto Ley 18 de 1948, a la Ley 22 de 1977 y al Decreto 65 de 1951, por lo que, en consecuencia, no

se han producido las violaciones que se alegan respecto a los artículos 18 y 19 del Decreto 65 de 1951.

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los señores Magistrados que conforman la Sala Tercera declarar en su oportunidad que NO SON ILEGALES las Resoluciones 001-05 del 27 de enero de 2005 y 005-05 de 20 de mayo de 2005, emitidas por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón.

**Pruebas:** Sólo aceptamos aquellas documentales presentadas de conformidad con el artículo 833 del Código Judicial.

**Derecho:** Negamos el invocado en la demanda.

**Señor Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/19/iv.