



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 3 de junio de 2025  
Nota C-131-25

Señor Ministro:

Ref.: Solicitud de suspensión temporal de operaciones de una Zona Franca y de la empresa establecida en ella.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota No. MICI-DM-N-Nº-[517]-2025, recibida en este Despacho el 16 de mayo del año en curso, por cuyo conducto hace consulta en relación a: *“la solicitud de suspensión temporal de operaciones de una zona franca y de la empresa establecida en ella, por el término de un año por daños de maquinaria debido a fluctuaciones eléctricas”*.

Sobre el particular debemos indicarle que, la Ley No.32 de 5 de abril de 2011, *“por la cual se establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y dicta otras disposiciones”*, en su artículo 6, numeral 3, indica que la Comisión Nacional de Zonas Francas tiene la función, entre otras, de *“Aprobar o cancelar las licencias para la operación y desarrollo de las zonas francas y las licencias de las empresas establecidas en estas”*.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 38, Capítulo VI sobre Cancelación de Licencias y Registros, de la supra citada Ley No.32 de 2011, señala que: *“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.”*

A manera de ilustración, veamos brevemente las definiciones de caso fortuito y fuerza mayor que se ubican en el artículo 34-D del Código Civil que señala que: *“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”*.

Ingeniero  
**JULIO A. MOLTÓ A.**  
Ministro de Comercio e Industrias  
Ciudad.

Así mismo...

Así mismo, 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>1</sup>”, y a la fuerza mayor como “el acontecimiento o circunstancia imprevista que exime o impide el cumplimiento de alguna obligación<sup>2</sup>”.

En cuanto 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 cuenta 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 aquéllas afectadas.

Una vez revisados los artículos 6, numeral 3, y 38 de la ut supra Ley No.32 de 2011, y vertidos algunos términos legales y conceptuales de caso fortuito y fuerza mayor, procedemos a darle respuesta con base a los elementos aportados en su consulta.

En cuanto a los temas relativos a la solicitud de suspensión temporal de operaciones de zonas francas y empresas establecidas en ellas, así como los referentes al establecimiento de plazos máximos de duración de dicha suspensión de caso fortuito o fuerza mayor, o plazo inicial prorrogable, o bien los temas atinentes al reconocimiento de una suspensión temporal de obligaciones con efectos retroactivos, somos del criterio que la Comisión Nacional de Zonas Francas y su Secretaría Técnica no están facultadas expresamente para autorizar una suspensión temporal de operaciones de zonas francas y/o empresas establecidas en ella, ante la ausencia de regulación sobre dicha figura, y aunque existan causas justificadas de caso fortuito o fuerza mayor, dado que el artículo 6 de la Ley No.32 de 2011 sólo le da a la Comisión la potestad de aprobar o cancelar las licencias para la operación y desarrollo de zonas francas así como las licencias de las empresas que se establezcan en ellas, ni tampoco están autorizadas a dichas facultades excepcionales en su Decreto Ejecutivo No.62 de 11 de abril de 2017.

*Basamos...*

---

<sup>1</sup> CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico, 2009, 6ta. Edición. Valletta Ediciones S.R.L., pp.150. Disponible en [https://drive.google.com/file/d/18fY8vqZIRq1lrm-N-hBD\\_sYZWsr3Cmph/view](https://drive.google.com/file/d/18fY8vqZIRq1lrm-N-hBD_sYZWsr3Cmph/view)

<sup>2</sup> Op. Cit. p. 402.

Basamos nuestro criterio en el principio de legalidad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

De acuerdo con este principio de derecho público, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que se deben ejercer 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>3</sup>.

En ese sentido, 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 concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12, Ed. Hispania Libros-2009, pág. 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió que: *“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 emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Con relación a la elección del procedimiento administrativo para reconocer válidamente los aspectos descritos en su consulta, tenemos a bien indicarle que, la Procuraduría de la Administración no tiene entre sus facultades legales (Ley No.38 de 2000), señalar y/o pronunciarse jurídicamente respecto de posibles decisiones administrativas que podría adoptar el Ministerio de Comercio e Industrias, la Comisión Nacional de Zonas Francas o su

*Secretaría...*

---

<sup>3</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.

Secretaría Técnica, en el ejercicio de sus atribuciones sobre el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contexto de la ley y el reglamento de las zonas francas bajo sus competencias.

Finalmente, en materia de reglamentación de la Ley No.32 de 2011 en cuestión, consideramos que el artículo 77 de la citada ley faculta al Órgano Ejecutivo a reglamentar aspectos necesarios para la aplicación efectiva de la ley, por lo que es procedente que el Ministerio de Comercio e Industrias, lo pueda hacer por medio de un Decreto Ejecutivo, siempre dentro del marco constitucional y legal.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdA/jl  
C-118-25