

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1070

Panamá, 22 de septiembre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

La firma forense Infante & Pérez Almillano, en representación de la **Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, **el reglamento de pases de 29 de mayo de 1997 y la resolución JD-006-08 de 30 de junio de 2008, emitidos por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón.**

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La firma forense Infante & Pérez Almillano, actuando en representación de la Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón, demanda la nulidad del reglamento de pases de 29 de mayo de 1997 y de la resolución JD-006-08 de 30 de junio de 2008, emitidos por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, mediante los cuales se regula el ingreso, salida, circulación y estadía de toda clase de vehículos dentro del área de dicha zona de comercio internacional, incluyendo el transporte de carga. (Cfr. fs. 1-27 y 63-93 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

La parte actora manifiesta que los actos administrativos demandados infringen el artículo 54 de la ley 135 de 30 de abril de 1943; los artículos 7 y 40,

modificado por el artículo 1 de la ley 24 de 18 de julio de 1997, ambos del decreto ley 18 de 17 de junio de 1948; el artículo 64 del decreto 665 de 2 de octubre de 1951; los artículos 3, 7 y 16 de la ley 45 de 2007; el artículo 36 del decreto 428 de 7 de septiembre de 1953; así como también el artículo 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000. (Cfr. conceptos de infracción de la foja 107 a la 120 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La pretensión de la demandante para que se declaren nulos, por ilegales, el reglamento de pases de 29 de mayo de 1997 y la resolución JD-006-08 de 30 de junio de 2008, emitidos por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, se sustenta en el argumento que los mencionados reglamentos debieron ser aprobados por parte del Órgano Ejecutivo, tal como lo dispone el artículo 7 del decreto ley 18 de 17 de junio de 1948, ya que éstos reglamentan materias que fueron objeto de regulación a través del decreto 665 de 2 de octubre de 1951 “Por el cual se aprueba el reglamento de la Zona Libre de Colón”, por lo que, ante tal omisión, se produce una nulidad de carácter absoluto de los aludidos actos administrativos. (Cfr. fs. 109, 110, 111 y 112 del expediente judicial).

Por su parte, la entidad demandada explica en el informe de conducta rendido al magistrado sustanciador, que la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón es el organismo idóneo para dictar los reglamentos de tránsito y movimiento de mercancías dentro del área de la zona segregada, ya que de conformidad con el literal f) del artículo 19 del decreto ley 18 de 17 de junio de 1948, modificado por la ley 22 de 23 de junio de 1977, dicha junta directiva se encuentra debidamente facultada para dictar los reglamentos de la institución. (Cfr. f. 141 del expediente judicial).

De acuerdo con el citado informe, según lo dispuesto en el artículo 1 del decreto 665 de 2 de octubre de 1951 “Por el cual se aprueba el reglamento de la

Zona Libre de Colón”, es atribución de su junta directiva regular, a través de sus resoluciones, todo aquello no regulado en la ley orgánica de la institución o en su reglamento interno. (Cfr. f. 141 del expediente judicial).

Conforme se indica asimismo en el informe que ocupa nuestra atención, resulta manifiesta la facultad que tiene la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón para dictar el reglamento de pases dentro de esa zona, a través de una resolución, precisamente porque este aspecto no se encuentra regulado por el decreto ley 18 de 1948 ni por el citado decreto 665 de 1951, por lo tanto, la entidad actuó conforme a la atribución consagrada en el artículo 1 del reglamento interno de la Zona Libre de Colón. (Cfr. f. 142 del expediente judicial).

Para efectos de este concepto, esta Procuraduría debe llamar la atención sobre el hecho que, en materia de servicio de transporte de cargas dentro de la Zona Libre de Colón, el artículo 45 del decreto ley 18 de 1948, se refiere de manera concreta a la emisión de las disposiciones necesarias para la vigilancia de la entrada y salida de toda clase de mercaderías y artículos que se encuentren en las áreas de comercio libre, a fin de evitar y reprimir el contrabando y toda defraudación fiscal.

En estas circunstancias, resulta preciso señalar que en cuanto a la regulación del transporte de carga, el reglamento interno de la Zona Libre de Colón únicamente se limita a reiterar lo ya establecido por el artículo 45 del decreto ley 18 de 1948, en el sentido que el Departamento de Movimiento Comercial de la Zona Libre de Colón se ajustará a los reglamentos que se expidan de acuerdo con lo contemplado en el citado artículo 45, es decir, en lo concerniente a la vigilancia de la entrada y salida de toda clase de mercaderías y artículos localizados en las áreas de comercio libre. (Cfr. artículo 55 del decreto 665 de 2 de octubre de 1951).

Para tal fin, se dictó el decreto 428 de 1953 “Por el cual se dictan disposiciones encaminadas a asegurar la vigilancia de la entrada y salida de mercaderías en la Zona Libre de Colón a fin de evitar y reprimir el contrabando y toda defraudación fiscal”, el cual establece en su artículo 36 que los vehículos comerciales de transporte de carga podrán entrar y salir libremente de la Zona Libre, para tomar o dejar mercancías; pero que, tanto a la entrada como a la salida, el guardián de la puerta tomará nota del número de la placa del vehículo, del nombre del conductor y de la hora exacta.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el transporte de mercancías o artículos dentro de la zona franca constituye un aspecto íntimamente relacionado al funcionamiento de la Zona Libre de Colón, por lo que su regulación forma parte integral de su reglamento interno; sin embargo, dicho tema fue desarrollado de manera escueta por el decreto 665 de 2 de octubre de 1951, mediante el cual se adopta el reglamento interno de la zona franca.

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que cualquier reforma, adición o modificación que se pretenda realizar al reglamento interno de la Zona Libre de Colón, además de su aprobación por la junta directiva, requiere ser ratificada a través de un decreto expedido por el Órgano Ejecutivo, de conformidad con lo que al efecto dispone el artículo 7 del decreto ley 18 de 17 de junio de 1948; criterio que ha sido expuesto por ese Tribunal en sentencia de 14 de marzo de 1994, cuya parte pertinente es del tenor siguiente:

“...

A este respecto, la Sala debe expresar que tanto al demandante como al señor Procurador les asiste la razón ya que, efectivamente, conforme lo establece el artículo 7 del Decreto Ley N° 18 de 17 de junio de 1948, la Zona Libre de Colón dictará su propio reglamento interno por medio de acuerdo aprobado por la mayoría de sus componentes y con el concepto favorable del Gerente y que dicho acuerdo deberá ser aprobado por decreto del Órgano Ejecutivo, y en la misma forma se adoptará toda reforma, adición o modificación del Reglamento Interno una vez

adoptado. Así lo afirmó esta Sala en Resolución dictada el 30 de julio de 1993, mediante la cual resolvió favorablemente la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos impugnados en este negocio, ya que como la Zona Libre de Colón adoptó su Reglamento Interno mediante el Decreto N° 665 de 2 de octubre de 1951, cualquier reforma, adición o modificación del mismo debe aprobarse mediante un Decreto del Órgano Ejecutivo.

Por medio de la Resolución N° 06-92 de la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, se ha restablecido la vigencia de la Resolución N° 01-87 dictada por la misma autoridad, que aprueba el Reglamento de Transporte de Carga en dicha Zona, y mediante la Resolución N° 10-93 de la Junta Directiva de la Zona Libre se ha aprobado la reglamentación para el uso de carretillas de mano y montacargas para transporte de carga dentro de ese área. Dichas disposiciones rigen el desempeño de determinadas actividades e imponen limitaciones al derecho de circulación dentro de la Zona Libre de Colón, y por tanto, son normas que adicionan y reforman el Reglamento Interno (Decreto Ejecutivo No. 665 de 2 de octubre de 1951) al cual se refiere el artículo 7 del Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948 y por tanto, deben ser aprobadas mediante decreto expedido por el Órgano Ejecutivo. De manera que su puesta en vigencia sin ese requisito constituye una clara violación formal del ordenamiento jurídico.

En vista de que en el presente caso, las resoluciones impugnadas se han expedido sin cumplir con el procedimiento ordenado en la Ley, a juicio de esta Sala, deben ser declaradas nulas, por violación directa por omisión del artículo 7 del Decreto Ley N° 18 de 17 de junio de 1948, antes comentado.
 ...”

En estas condiciones, es importante anotar que el reglamento de pases de 29 de mayo de 1997 y la resolución JD-006-08 de 30 de junio de 2008, actos administrativos emitidos por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, se expidieron sin cumplir con todas las formalidades y el procedimiento contemplado en el artículo 7 del decreto ley 18 de 17 de junio de 1948, por lo que ambos carecen de eficacia jurídica, habida cuenta que no fueron aprobados por el Órgano Ejecutivo.

En consecuencia, este Despacho es del criterio que en el presente proceso sí se ha producido la violación de las normas legales invocadas por la recurrente, por lo que solicita al Tribunal que declare que SON ILEGALES el reglamento de pases de 29 de mayo de 1997 y la resolución JD-006-08 de 30 de junio de 2008, ambos emitidos por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, como consecuencia de su evidente incumplimiento de las formalidades previstas en la Ley para su emisión.

IV. Derecho: Se acepta el derecho invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 59-09