

Panamá, 30 de diciembre de 2003.

Licenciado

**JORGE L. FERNÁNDEZ U.**

Gerente General de la Zona Libre de Colón

Distrito de Colón, Provincia de Colón.

E. S. D.

Señor Gerente General:

Me refiero a nota Ref. 2440-AL-10-2003 de 21 de octubre de 2003, en la que me solicita opinión respecto de la aplicación del Reglamento de Pases Vehiculares dentro de la Zona Libre de Colón, específicamente en torno a si es necesario que el usuario cumpla con cada uno de los requisitos establecidos en el reglamento para que se le expidan uno o más pases permanentes para vehiculos de propiedad de empresarios de esta zona franca.

La Zona Libre de Colón fue creada como institución del Estado a partir de 1948, a través del Decreto Ley Número 18 de 17 de junio de ese año, reformado posteriormente por la Ley No.22 de junio de 1977. Este ente nace a la vida jurídica con personería jurídica propia y autonomía en su régimen interior, pero sujeta a la vigilancia y fiscalización del Organó Ejecutivo y de la Contraloría General de la República, siguiendo corrientes doctrinales que señalan que, **“los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación piramidal, esto es, convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema”**.<sup>1</sup> Esto, obviamente, quiere decir que aún cuando una entidad pública sea dotada de autonomía en su régimen interno como es en este caso, siempre responderá a las políticas estatales que diseñe o estructure el ejecutivo y estará supeditada al control y fiscalización

---

<sup>1</sup> DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO. 6ta edición actualizada. Buenos Aires. 1997. Pág. 495

de la Contraloría como organismo creado para regular y controlar los movimientos de los fondos públicos, debido a que la autonomía administrativa no es absoluta sino relativa en relación con los poderes del Estado, entendiéndose por este, "... a todas las autoridades e instituciones oficiales, ya sean provinciales, municipales, autónomas y semiautónomas".<sup>2</sup>

En tal virtud, la Zona Libre de Colón de acuerdo a la ley que la crea está compuesta por una Junta Directiva, un Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y por un Gerente nombrado por el Organo Ejecutivo, quienes tendrán las facultades que le otorga la Ley para dictar sus reglamentaciones para el mejor funcionamiento de dicha zona y como el resto de las autoridades públicas tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley. (Cfr. Artículo 17 de la Constitución Política)

En este sentido, el artículo 9 del Decreto-Ley Número 18, es categórico al establecer que la dirección y la administración de la Zona Libre de Colón, corresponde a la Junta Directiva, al Comité Ejecutivo y al Gerente, en su forma establecida en Ley Orgánica. De igual modo, esta excerta faculta en sus artículos 7 y 19, a la Zona Libre de Colón para dictar su propio reglamento interno por medio de acuerdo aprobado por la mayoría de sus componentes y con el concepto favorable del gerente.

En la Zona Libre de Colón, debido a su naturaleza de zona comercial o industrial especial por ser segregada, se desarrollan diversas actividades de orden comercial requeridas de regulaciones que aseguren de forma apropiada un movimiento comercial estable y eficiente, lo cual justifica la reglamentación de todos aquellos servicios dentro de esta área segregada indispensables para incrementar nuestra economía.

En el presente, se trata de una discrepancia de opiniones que afectan la economía de los que en ella intervienen. Ello sucede con el sistema de pases otorgados para ingresar al área de Zona Libre y el modo utilizado para transportar la mercadería, debido a que según la consulta, los empresarios establecidos en la Zona Libre, o sea sus usuarios más frecuentes han expresado su disconformidad con la aplicación del reglamento de pases, debido a que según ellos en la forma en que los concede el reglamento se

---

<sup>2</sup> QUINTERO, César. DERECHO CONSTITUCIONAL. Tomo I. Panamá. 1967. Pág. 11.

incumplen los contratos suscritos entre éstos y la Zona Libre de Colón y el desarrollo de sus operaciones comerciales dentro de esta zona franca.

El Reglamento de Pases Vehiculares para poder transitar dentro de la Zona Libre de Colón fue aprobado el 29 de mayo de 1997, por la Administración de la Zona Libre de Colón, a través de su Junta Directiva con fundamento en el Decreto-Ley No.18 de 1948, artículos 7 y 19, normas que facultan a las autoridades de la Zona Libre, para reglamentar el tránsito y movimiento de mercancías dentro de esta área.

Este instrumento cuyo valor jurídico, deriva de la ley, establece en ella la facultad reglamentaria que posee la administración de la Zona Libre, conforme al Decreto-Ley 18 de 1948, artículos 7 y 19, literal f), el cual consta de cuatro (4) capítulos, a saber: Capítulo I, sobre Las Autoridades Competentes para Autorizar Pases de Ingresos; Capítulo II, sobre Los Pases Permanentes; Capítulo III, sobre Los Pases Eventuales; y, el Capítulo IV, sobre los requisitos de los pases permanentes, en donde se contiene todo lo relativo a los pases para el ingreso, salida, circulación y estadía de toda clase de vehículos y transporte de carga dentro del área de la Zona Libre.

El reglamento contempla varias clases de pases de ingreso a la Zona Libre de Colón, a saber: Personales, vehiculares y de expendio de alimentos. A su vez, se categorizan: en permanentes y eventuales.

Los pases permanentes se clasifican en: pase permanente personal ejecutivo (PPPE); pase permanente personal laboral (PPPL); pase permanente personal de visitante (PPPV); y, pase permanente personal de cortesía (PPPC).

Los pases permanentes vehiculares a su vez se clasifican en: pase permanente vehicular particular (PPVP); pase permanente vehicular empresarial (PPVE); pase permanente vehicular comercial (PPVC); pase permanente vehicular colectivo (PPVC); pase permanente vehicular de transporte selectivo de pasajeros y de turismo (PPVT); y, pase permanente vehicular de cortesía (PPVC).

Los pases permanentes de expendedores de alimentos, no tienen subclasificación, sino más bien deben cumplir con las exigencias que ha

dispuesto la ley en esta materia, dependiendo de si se trata de expendedores de alimentos permanentes o eventuales.

Los pases eventuales, como su nombre lo indica son autorizaciones por término definido e igualmente se otorgan a personas, vehículos y expendedores de alimentos o carretillas, según su particularidad.

Ahora vamos a referirnos particularmente, a los Pases Permanentes Vehiculares Empresariales, por ser el objeto del presente análisis.

Según el Reglamento de Pases, para obtener el pase permanente vehicular empresarial, se debe cumplir con lo siguiente:

“A.2.b. DE LOS REQUISITOS DE LOS PASES PERMANENTES VEHICULARES EMPRESARIALES.

Son requisitos para el otorgamiento de los pases permanentes vehiculares empresariales los siguientes:

1. Hacer la solicitud del pase mediante el documento que para estos casos proporcionará la Zona Libre de Colón o nota escrita que contendrá los datos que indique quién es el propietario del vehículo y los datos completos de los vehículos.
2. Adjuntar a la solicitud la fotocopia de los documentos de propiedad del vehículo.
3. Adjuntar a la solicitud la fotocopia del pago del impuesto municipal de circulación vigente.
4. Presentar junto con los documentos anteriores el paz y salvo de la empresa emitido por la Zona Libre de Colón.
5. Cumplir con la regla del pase vehicular permanente del tipo que sea por cada 5 trabajadores.
6. La empresa solicitante deberá tener un mínimo de diez (10) trabajadores y un movimiento de mercancías en entradas y salidas que justifiquen en peso y dinero la necesidad de contar con el vehículo.

De este contenido se infiere, que este tipo de pase se otorga a las empresas para permitir que sus vehículos transporten mercaderías dentro y fuera de la Zona Libre de Colón, dependiendo de su movimiento comercial, pues como se observa, para que se otorgue el pase es necesario que la empresa cumpla con

los requisitos que enuncia la norma, de mantener un mínimo de diez (10) trabajadores y un movimiento de mercancías en entradas y salidas que justifiquen en peso y dinero la necesidad de contar con un vehículo, ya que de lo contrario no califican para obtener el pase. Este hecho tiene su razón de ser en que estos vehículos son de uso exclusivo de la empresa para traslado de su mercancía y no de terceros.

Los pases permanentes vehiculares comerciales se otorgan directamente a los transportistas, dependiendo de la condición en que ejerzan el oficio, esto es, si son independientes o afiliados de algún gremio de transporte, hecho que determinará los requisitos que deben llenar para obtener su pase de ingreso y salida a la Zona Libre de Colón.

De lo anterior se colige, en una estricta “hermenéutica”, entendiéndose por ésta la ciencia que interpreta los textos escritos y fija su verdadero sentido,<sup>3</sup> que lo establecido en el instrumento jurídico analizado en cuanto a la forma en que se otorgan estos pases radica básicamente, en el volumen cuantitativo de las operaciones que se realizan en dicha zona, por ello, en el reglamento se encuentran previstas todas o casi todas y cada una de las situaciones que se presentan para el ingreso legal a dicha área segregada.

De manera, pues, que con fundamento en el principio de legalidad que rige para los actos y servidores públicos administrativos, este instrumento es el que regula todo lo concerniente a las formas a cumplir en el otorgamiento de los pases de ingreso, movimiento, estadía y salida de Zona Libre, como área segregada en nuestro territorio, exenta del pago de las cargas fiscales. Está esta ley y debe acatarse y respetarse.

Ahora bien, si el reglamento no se ajusta a las necesidades de los usuarios como pareciera ser, de acuerdo a lo manifestado en la consulta, bien puede plantearse su modificación, con la participación y en los términos que convengan a los sectores involucrados, pues en el presente, la reglamentación debe ser acatada por todos los intervinientes debido a la presunción de legalidad que le acompaña. Si bien es cierto, la actividad primaria de la Zona Libre gira en torno a las operaciones comerciales e industriales que allí se desarrollan, estas actividades deben regularse conforme los parámetros

---

<sup>3</sup> OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES. Edit. Heliasta. Argentina. 1994. Pág. 468.

dictados por la ley y no de otra forma. De allí entonces, que la aseveración de que la forma en que se están otorgando los pases vehiculares para ingreso a la Zona Libre incumplen los contratos suscritos entre los comerciante-usuarios y la Zona Libre carece de sustento jurídico formal por cuanto constituye un hecho cierto, el que todo contrato debe ajustarse a lo señalado por las leyes que regulen la materia pactada, por eso no pueden pactarse dentro de los contratos hechos o actos que rebasen los límites impuestos por la normativa vigente, ya que un contrato por muy ley entre las partes que sea, no puede exceder los límites de la ley.

Sin apartarnos del tema, se desprende de lo examinado que el Reglamento de Pases, tiene como fundamento el Decreto-Ley 18, por cuanto fue elaborado para desarrollar dicho Decreto-Ley y así facilitar la aplicación de éste y, por supuesto, respondiendo, a las necesidades de esta zona comercial especial.

Es oportuno indicar, que el régimen legal de las contrataciones en Panamá se encuentra en la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones,<sup>4</sup> El artículo 8 de dicha excerta, expone de forma diáfana que **“la celebración y la ejecución de los contratos tienen como propósito obtener la colaboración de los particulares y la debida eficacia de las funciones administrativas. ...”**. Lo cual sin duda alguna constituye una fórmula del Estado para responder a la concreción de sus fines económicos y a sus políticas de desarrollo a fin de dar cumplimiento a sus funciones sociales. De modo que una forma eficaz de cimentar la estabilidad que debe prevalecer dentro de las actuaciones públicas es precisamente, velando por el respeto de los principios cardinales de la administración pública, (informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, eficiencia, objetividad, debido proceso legal y como piedra angular el principio de legalidad de los actos públicos administrativos, según el cual el funcionario público sólo puede hacer aquello que está previamente establecido en la ley, o sea, que los servidores públicos no pueden con sus actuaciones rebasar los parámetros señalados por la Ley, debido a que tal actuación riñe con lo estatuido a riesgo de incurrir en abuso de autoridad o extralimitación de funciones. (Cfr. Artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley 38 de 2000)

---

<sup>4</sup> Publicada en Gaceta Oficial N.22.939 de 28 de diciembre de 1995.

Conviene, destacar que existe en nuestro país, el respeto a la jerarquía normativa que acata la supremacía de las normas constitucionales, tratados internacionales, leyes formales, decretos leyes, decretos de gabinete, reglamentos constitucionales, decretos ejecutivos, decretos de gabinete, resoluciones de gabinete, estatutos reglamentos ordinarios, reglamentos autónomos, resueltos ministeriales, resoluciones generales, acuerdos municipales, decretos alcaldicios, reglamentos alcaldicios, decisiones administrativas, sentencias judiciales, contratos, actos de autoridad, órdenes, laudos arbitrales, doctrina constitucional, reglas generales del derecho, y la costumbre conforme a la moral cristiana, en ese orden según los estudios realizados por el ex magistrado de la Corte Suprema Dr. Edgardo Molino Mola.<sup>5</sup> Hecho, que obviamente exige el que los reglamentos expedidos por autoridad competente y dentro de los marcos impuestos por la Ley sean cumplidos, hasta tanto no sean revocados de manera legal por las vías jurisdiccionales competentes.

Sobre este tema de la reglamentación de las leyes, la honorable Corte Suprema de Justicia ha dicho, que: "...todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria".<sup>6</sup>

Conclusiones:

PRIMERO: Los pases permanentes vehiculares empresariales se otorgan a vehículos de una empresa constituida, pues al solicitarlo debe presentar el paz y salvo de la empresa emitido por la Zona Libre de Colón, hecho que indica que se trata de pases otorgados a una persona jurídica formalmente constituida y en cumplimiento de los requisitos exigidos.

SEGUNDO: Los pases permanentes vehiculares empresariales se otorgan a aquellas empresas usuarias que poseen vehículos propios de la empresa, los cuales aún cuando poseen placas comerciales no se destinan a transportar carga de otras empresas sino la mercadería de la propia empresa.

---

<sup>5</sup> MOLINO MOLA, Edgardo. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN PANAMÁ. En un estudio de derecho comparado. Panamá 1998, pág. 109.

<sup>6</sup> Ver, FALLO de 7 de mayo de 1990, Corte Suprema de Justicia. Demanda de Nulidad. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

TERCERO: Para otorgar un pase permanente vehicular empresarial debe la empresa solicitante tener un mínimo de diez (10) trabajadores y un movimiento de mercancías en entradas y salidas que justifiquen en peso y dinero la necesidad de contar con el vehículo para el que solicita el pase, de lo contrario el pase no será otorgado, puesto que no cumple las exigencias establecidas.

CUARTO: Los pases permanentes vehiculares comerciales se otorgan a transportistas propiamente tales, o sea, aquellos que estén afiliados a gremios o asociaciones, quienes al presentar su solicitud deben igualmente presentar una declaración jurada firmada por un miembro de la organización gremial y con sello y firma autorizada de dicha organización. Además, señala la Ley que cuando se trate de transportistas independientes, entonces la declaración jurada será firmada por el propietario del transporte comercial o el representante legal de la sociedad dueña de la empresa dedicada al servicio del transporte de carga. En estos casos, también se solicita tres (3) cartas de usuarios que certifiquen que requieren y utilizan sus servicios. Lo cual indica que el transporte en esta zona es indispensable y por ello se ha organizado gremialmente de manera formal.

QUINTO: Se entiende que el otorgamiento de los pases de ingreso, movimiento, estadía y salida de la Zona Libre de Colón, ha sido un tema ampliamente definido en el Reglamento de pases, en el cual se detallan las diversas formas de otorgamiento según los movimientos comerciales que se desarrollen.

1ro. La administración de la Zona Libre de Colón debe convocar una reunión con la participación de todos los sectores activos del área para analizar este tema.

2do. Deben quedar claros los conceptos definidos en el reglamento de pases, para de allí, determinar las deficiencias del mismo y elaborar si se tiene a bien, una modificación al mismo.

3ro. El acatamiento del reglamento de pases es inminente hasta tanto éste no sea reformado, modificado o derogado en su totalidad, debido a que mientras éste no sea atacado de ilegal le acompaña la presunción de legalidad de los actos administrativos, como señalamos ut supra.

4to. Señalamos que conforme a la hermenéutica jurídica, la reglamentación se ha orientado a asegurar un ordenamiento en el otorgamiento de pases para el ingreso, movimiento y estadía dentro de la Zona Libre de Colón, a fin de desarrollar el Decreto-Ley que crea dicha zona especial de comercio internacional, a objeto de ofrecer confiabilidad a los usuarios en cuanto a que los servicios prestados se encuentran debidamente regulados y apartados de todo manejo subjetivo y de otro lado, asegurar seguridad a las personas que se dedican a realizar diversos servicios como es por ejemplo el transporte de carga de mercaderías dentro de ese territorio segregado.

5to. Sin duda alguna el buen empleo de este instrumento jurídico asegura un movimiento comercial estable y confiable, reflejándose en un aumento de las divisas de los comerciantes que invierten en nuestro país y también en la generación de empleos para personas que prestan servicios básicos en el área.

6to. Es indispensable, cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en el reglamento para que se expidan uno o más pases permanentes vehiculares empresariales o de cualquier otra índole definidos con toda claridad en la reglamentación examinada.

De este modo esperamos haber dado respuesta a lo solicitado, en los términos requeridos.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/hf.