



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de octubre de 2007.
C-185-07.

Su Excelencia
Carmen Gisela Vergara
Viceministra de Comercio Exterior
E. S. D.

Señora Viceministra :

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota VICOMEX-N-158-07 de 31 de agosto de 2007 recibida en este Despacho el 5 de septiembre de 2007, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si es legalmente procedente cancelarle la licencia a una empresa instalada en una zona procesadora, sin que se le aplique previamente lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 36 de la ley 25 de 30 de noviembre de 1992, por la cual se establece un régimen especial, integral y simplificado para la creación y funcionamiento de zonas procesadoras para la exportación, toda vez que el reglamento de que trata dicho numeral no ha sido dictado a la fecha.

Para los fines de esta consulta, resulta necesario señalar que el capítulo VI de la citada ley desarrolla la figura de la cancelación de licencias y registros, estableciéndose en su artículo 35 que la falta de cumplimiento por parte del promotor, operador o de las empresas exportadoras instaladas en las Zonas Procesadoras para la Exportación, de las obligaciones referentes a los montos y plazos de la inversión por realizar, así como el incumplimiento de las demás disposiciones contenidas en la ley, podrá 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.

Por lo que respecta particularmente a la cancelación de las licencias expedidas al amparo de la ley 25 de 1992, es imperativo citar el artículo 36 de la misma, que enumera las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 36. El incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley será sancionado así:

1. Se hará una advertencia por escrito a la empresa y se le concederá un plazo de noventa (90) días calendario para corregir la anomalía.
2. En caso de que la empresa no corrija la anomalía, será multada conforme al reglamento que al efecto se dicte.
3. De persistir la violación, se procederá a la designación de un interventor temporal hasta por ciento ochenta (180) días.
4. Si no se logra resolver definitivamente el problema, se procederá a la cancelación de la licencia y el registro."

Del contenido del artículo previamente transcrito, se desprende que existe un criterio progresivo para la aplicación de las sanciones a quienes incumplan la ley, toda vez que dicha norma establece los supuestos en los que procede la sanción de advertencia, la imposición de multa, la designación de un interventor temporal y, en el último de los casos, la cancelación de la licencia; situación que en opinión de este Despacho no pueden ser desconocidos por la entidad, bajo el argumento de la no existencia del reglamento de que trata la norma.

En este sentido, es importante destacar la importancia que el ejercicio de la potestad reglamentaria reviste para la eficaz ejecución de las leyes, reconocida por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 30 de noviembre de 2000, que en su parte medular es del tenor siguiente:

"El reglamento, sostienen los tratadistas españoles Eduardo García de Entería y Tomás Ramón Fernández es "toda norma escrita dictada por la Administración" (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, 5a. Edición, Madrid, 1989, pág. 195). Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne lo definen como "el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula por tanto, situaciones objetivas impersonales" (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I. 3A. Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pág. 103 (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 20 de octubre de 1995).

Dentro de este contexto, los reglamentos en nuestro sistema jurídico pueden ser de tres clases, a saber: los de ejecución de las leyes, los constitucionales o autónomos y los de necesidad de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan". (El subrayado es nuestro. El artículo constitucional actual es el 184)

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría es del criterio que las sanciones establecidas en el artículo 36 de la ley 25 de 30 de noviembre de 1992 deben ser aplicables de conformidad con los supuestos y orden establecidos en dicha norma, por lo que para garantizar su cumplimiento corresponde al Ministerio de Comercio e Industrias dictar el reglamento de las multas de que trata el numeral 2 del artículo previamente citado.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración.

OC/au.

