

Panamá, 27 de septiembre de 2001.

*Su Excelencia*  
**JOAQUÍN E. JÁCOME DIEZ**  
*Ministro de Comercio e Industrias*  
E. S. D.

*Señor Ministro:*

*Dando cumplimiento a las normas constitucionales y legales, especialmente, a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que nos asigna la función de “servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos”, paso a absolver solicitud formulada en D.M. No. 681-2001, fechada 9 de julio de 2001, recibida en este Despacho el día 14 de julio del mismo año, en la que nos consulta sobre el campo de aplicación del Decreto-Ley No.18 de 17 de junio de 1948, “Por el cual se crea la Zona Libre de Colón como entidad del Estado”, reformado por la LEY NUMERO 22 de 23 de junio de 1977<sup>1</sup>, “Por la cual se modifica el Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948” y la Ley No.25 de 26 de agosto de 1994, “Por la cual se reglamenta el ejercicio del comercio y la explotación de la industria, se modifica la Ley No.20 de 24 de noviembre de 1986, la Ley No.4 de 17 de mayo de 1994 y los artículos 318 y 966 del Código Fiscal.”*

*Específicamente, ha consultado: “Una empresa instalada en una Zona Libre, la cual se encuentra legalmente autorizada por las leyes de la República de Panamá, para operar; puede tener oficinas administrativas fuera de dicha Zona Libre sin haber obtenido previamente la Licencia Comercial otorgada por la Dirección General de Comercio o de Dirección Provincial respectiva del*

<sup>1</sup> Gaceta Oficial No.18.376 de 13 de julio de 1977.

**Ministerio de Comercio e Industrias".** *Al mismo tiempo, solicita la interpretación de los siguientes términos: negocios, oficinas, dependencias afiliadas o subsidiarias.*

*Sobre el particular, es conveniente anotar que, ciertamente, el área que comprende la Zona Libre de Colón es un espacio segregado libre de impuestos y de otros pagos de acuerdo a la Ley, en donde toda persona natural o jurídica puede realizar actividades de comercio sin necesidad de licencia comercial ni un mínimo de capital de inversión. Pero, este privilegio o beneficio sólo comprende y alcanza a dicha Zona, o a otras que así disponga la Ley expresamente, precisamente por las características muy peculiares de las actividades comerciales allí realizadas. De modo, que la regla es que toda actividad comercial está sujeta a la consecución y autorización de la respectiva Licencia Comercial, que debe expedir el Ministerio de Comercio e Industrias, pues así se desprende claramente del artículo 11 de la <sup>2</sup>Ley No.25 de 26 de agosto de 1994, por la cual se reglamenta el ejercicio del Comercio y la explotación de la industria en nuestro país, cuyo texto lee:*

**“ARTÍCULO 11. Toda persona natural o jurídica que se proponga iniciar una actividad comercial o industrial salvo las exclusivas expresadas por esta Ley, deberá solicitar a la Dirección General de Comercio Interior de la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias, según sea el caso, el otorgamiento de la licencia correspondiente.”**

*La disposición pre-transcrita es expresa al disponer que sólo las personas naturales o jurídicas que señale la Ley están exentas de la obtención de la Licencia correspondiente que ampare sus actuaciones comerciales, personas que son enumeradas taxativamente en el artículo 2 de la ex certa bajo examen y a las que incluso se les señala las actividades exclusivas a que deben dedicarse para ser favorecidas con este trato excepcional y preferencial.*

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.22.611 de 30 de agosto de 1994.

*Lo anterior es congruente con lo establecido en el DECRETO-LEY NUMERO 18 de 17 de junio de 1948, "Por el cual se crea la Zona Libre de Colón como entidad autónoma del Estado"<sup>3</sup>, norma que en su ARTÍCULO XLVII, establece:*

**“ARTÍCULO XLVII. Ninguna persona o entidad establecida o que se establezca dentro de las áreas de comercio internacional libre, podrá realizar operaciones dentro de la República de Panamá y fuera de dichas áreas, sino sometándose a las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio del comercio o de la industria en la República.**

**Las personas y empresas establecidas o que se establezcan dentro de cualquiera de las áreas operadas por la Zona Libre de Colón o cualquiera Zona Libre que exista o sea creada en el futuro no necesitarán Patente Comercial para efectuar venta al por mayor de mercancías situadas en la respectiva Zona Libre a personas o empresas radicadas dentro del territorio aduanero de la República, siempre que dichos vendedores no mantengan negocios, oficinas o dependencias afiliadas o subsidiarias en la República fuera de las áreas de comercio operadas en una Zona Libre”.**

*En efecto, como bien lo señala la disposición pre-inserta ninguna persona natural o jurídica establecida o por establecerse dentro de las áreas de comercio internacional libre, podrá efectuar o desarrollar operaciones comerciales dentro de la República y fuera de dichas áreas, sino observa y cumple las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio del comercio o de la industria en Panamá.*

<sup>3</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 10.633 de 28 de junio de 1948.

Creemos, pues, que lo preceptuado en esta disposición constituye efectivamente el sustrato legal generador de derechos y obligaciones para las personas naturales y jurídicas que operan en las áreas denominadas "zonas libres" y la consecuente prohibición de que mantengan negocios, oficinas o dependencias afiliadas o subsidiarias fuera de dichas zonas.

De allí, que el campo de acción del Decreto-Ley No.18 de 1948 y sus respectivas modificaciones se circunscribe al radio de acción comercial dentro de la Zona Libre de Colón, como área segregada para operaciones comerciales internacionales por disposición expresa de su Ley Orgánica, que en el artículo IV, dispone: "La zona libre de Colón estará radicada en la Provincia de Colón y tendrá su domicilio legal en la ciudad de Colón." Es decir, es allí en la ciudad de Colón en donde se ubicará físicamente y donde llevará a cabo su administración. (Cfr. Artículo 82 del Código Civil).

En lo referente a la Ley 25 de 1994, regulatoria de las actividades comerciales e industriales, que se efectúen en el territorio nacional, el artículo 1 de dicha excerta, no limita el ejercicio del comercio o de la industria, por el contrario deja ampliamente establecido que todas aquellas personas titulares de una licencia comercial podrán realizar actividades comerciales legalmente. Sólo establece la excepción de la regla a los casos establecidos por la Constitución y otras regulaciones legales y reglamentarias como es el caso objeto de este análisis.

Acerca de la solicitud de definición e interpretación de términos como: negocios, oficinas, dependencias afiliadas o subsidiarias, tenemos a bien expresar que toda ciencia, técnica o arte tiene un lenguaje propio, es decir un conjunto de términos o palabras que utiliza para expresar sus conceptos. De modo, que el concepto de negocio, por ejemplo, según el significado común es cualquier ocupación, quehacer o trabajo, pero en sentido jurídico, en cambio, tratase de un acto voluntario y lícito realizado de conformidad con una norma jurídica.<sup>4</sup> Con ello, queremos decir, que generalmente los conceptos propios de una ciencia o arte se identifican con el sentido natural y obvio de los mismos, pero otros tienen significado muy especial, muy distinto de aquéllos según la naturaleza del tema tratado. En este caso, nos parece que las definiciones que vienen anotadas en la consulta elevada son naturalmente correctas por tanto se adecuan a la materia comercial que maneja la institución consultante.

<sup>4</sup> OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1994. Pág.637.

Más, sin embargo, es oportuno indicar que no es nuestra tarea definir e interpretar términos aislados, sino interpretar las normas en su contexto integral para desentrañar la intención del legislador o para señalar un procedimiento a seguir, tal como claramente está establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, artículo 6, numeral 1, cuyo texto reza:

**“Artículo 6. Corresponde a la Procuraduría de la Administración:**

1. Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto”. (Subraya la Procuraduría de la Administración).

*Y, es que esta labor que desarrolla este Despacho no es nueva, data de 1946, Ley 33 de ese año que modifica y adiciona la Ley 135 de 30 de abril de 1943, Orgánica de lo Contencioso-Administrativo, Artículo 101.*

*De manera que, al no darles el Legislador un significado especial a dichos términos, los mismos han de entenderse de modo general a la materia tratada que en este caso, obviamente, son las actividades comerciales que se desarrollan en las denominadas “zonas libres” y la limitación de no operar otros locales fuera del territorio demarcado como tales.*

*En espera de haber dado respuesta a lo solicitado, me suscribo, atentamente,*

*Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración*

*AMdeF/16/cch.*