

, 11 de septiembre de 1990

Licenciado

Jaime Ford L.

Gerente General de la
Zona Libre de Colón

L. S. D.

Señor Gerente General:

Nos referimos a su nota N°66-DAL-447-7-90, fechada el pasado 10 de julio y recibida en esta Procuraduría el 12 del mismo mes y año, en la que nos consulta aspectos relacionados con la capacidad jurídica del Gerente General o la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón para celebrar contratos de compra-venta de edificios de propiedad pública que son patrimonio de la Zona Libre de Colón, a objeto de enajenarlos a particulares.

Adicionalmente nos solicita "analizar las facultades contempladas en el literal d) del artículo XXII del Decreto-Ley N°18 de 17 de junio de 1946 con el literal c) del artículo XL de la misma excerta legal".

Damos respuesta a sus interrogantes, previas las consideraciones siguientes:

Mediante Decreto-Ley N°18 de 1946 se creó la Zona Libre de Colón, como una entidad autónoma del Estado, asentada en la Provincia de Colón. Tiene por finalidad el aprovechamiento de la posición geográfica del istmo, mediante el establecimiento y la administración de zonas de comercio internacional libre, en las cuales puedan realizarse diversas actividades, tales como el recibe, despacho, tránsito, almacenaje, fabricación, transformación y redistribución de toda clase de mercaderías y productos en el comercio e intercambio internacional, sujetos a un régimen especial en materia fiscal y aduanera.

En el artículo XXXIV de la referida excerta legal se dispuso que: "La Nación cederá a la Zona Libre el usufructo de las extensiones de terreno que fueran necesarias siempre que tales terrenos sean de propiedad nacional. Si fueren de propiedad particular, el Órgano Ejecutivo promoverá la expropiación de ellas... para que, una vez adquiridas por la Nación, ceda su usufructo a la Zona Libre de Colón, como se deja indicado". Y en el artículo XXXVII ibidem se estableció que: "La Zona Libre de Colón podrá también, en cualquier tiempo y por su propia cuenta, adquirir derechos de

propiedad o de usufructo sobre cualquiera otras extensiones de tierras o de aguas portuarias para destinarlas también a los fines del presente Decreto...".

A este respecto, resulta ilustrativa la publicación que se sirvió acompañar a su consulta en que se señala, lo siguiente:

"Inicialmente la Zona Libre de Colón, contó para el desarrollo de sus actividades, con 30 hectáreas segregadas en el sector sur de la ciudad de Colón. En septiembre de 1952, bajo el gobierno del Presidente José Antonio Remón C., se terminó de construir el primer edificio en esa área, ocupándose rápidamente todo el espacio físico con edificios y depósitos de importantes firmas comerciales.

Debido a la rápida expansión comercial de la Zona Libre de Colón, en 1973 el total del área segregada estaba ocupada. Para aliviar la gran demanda existente por construir, se optó por la utilización del espacio aéreo, mediante el mejoramiento de los edificios ya existentes. A pesar de ello se debió recurrir a la utilización de las tierras devueltas a Panamá en virtud de los Tratados Torrijos-Carter, incorporando un total de 53 hectáreas en el sector llamado viejo France Field, terrenos a los cuales se dotó de una completa infraestructura.

Por otra parte, la expansión comercial que lleva a cabo el Consorcio para el Desarrollo de Folks River S.A. (COFRISA), permitirá a través del relleno de la bahía de Folks River, contigua a la actual área segregada de la Zona Libre, una anexión de 4.5 hectáreas más en las que se construyen modernos edificios y nuevos depósitos para la instalación de nuevas empresas comerciales.

La segunda etapa de la expansión comercial corresponderá a un área de 114 hectáreas en el sector de Coco Solito. Todo esto contribuye a la permanente expansión de la Zona Libre de Colón, asegurando que la dinámica comercial que presenta hoy no se verá frenada por falta de espacio físico."

- o - o -

Ahora bien, "los derechos y obligaciones del usufructuario serán los que determine el título constitutivo del usufructo...", en conformidad con lo dispuesto en el artículo 453 del Código Civil

En consecuencia y comoquiera que la Zona Libre de Colón usufructa legalmente terrenos pertenecientes a la Nación, debe atenerse a lo que disponen las leyes correspondientes, en materia de disposición de su derecho de usufructo.

En este sentido, compartimos la opinión del Licenciado Henry Díaz, Jefe de la Dirección Legal de la institución que usted dignamente dirige, "que los edificios construidos por la Zona Libre, sólo podrán ser arrendados, sino son para uso propio de la Administración. Esto significa, que la posibilidad de una venta (de estos edificios) no se encuentra contemplada dentro de las facultades legales de la Administración de la Zona Libre, independientemente de que sea está ejercida por el Gerente General o la Junta Directiva de la entidad". Ello es así, en virtud de lo dispuesto en el literal c) del artículo XL del Decreto Ley N°18 de 1948, Orgánico de la Zona Libre de Colón. No obstante, si fuera el caso de edificios construidos por particulares en terrenos arrendados por la Administración, que hubieren pasado a manos de la Zona Libre de Colón, por disposición expresa de los correspondientes títulos constitutivos de dominio sobre las mejoras construidas en terreno ajeno o por abandono, no mediando la inscripción de ningún título consideramos que sería viable la celebración, por parte de la Zona Libre de Colón, de contratos de compra-venta únicamente respecto a las edificaciones o mejoras, más no lado los lotes de terreno en que se encuentran construidos.

Ello es así toda vez que el literal d) del artículo XL en comento faculta a la entidad para "arrendar lotes de terreno para que otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, construyan edificios para los mismos fines indicados."

Respecto de esto último, tenerse presente que tratándose de terrenos pertenecientes a la Nación para solicitar título constitutivo de dominio del edificio construido en terreno ajeno, el interesado debe acompañar la licencia o permiso de la Nación -representada en estos casos por la Zona Libre de Colón- de acuerdo con el artículo 1648, numeral 1, del Código Judicial.

Para responder a su segunda solicitud, resulta conveniente transcribir el literal f) del artículo XXII y el literal c) del artículo XL del Decreto-Ley N°18 de 1948.

"Artículo XXII: El Gerente General de la Zona Libre de Colón tendrá las siguientes atribuciones:

.....
 f) Autorizar gastos o contratos hasta por la suma de cincuenta mil Balboas, conforme a las disposiciones del Código Fiscal".

"Artículo IX: En las áreas de comercio internacional libre, la Zona Libre de Colón podrá realizar las siguientes operaciones, transacciones, negociaciones y actividades:

.....
 e) Construir edificios para oficinas, fábricas, almacenes, depósitos o talleres para uso propio de la Zona Libre de Colón o para ARRENDAMIENTOS a las personas naturales o jurídicas a que se refiere el ordinal b) que antecede."

- o - o -

A nuestro juicio, las normas legales citadas son bastante claras en señalar que corresponde al Gerente General de la Zona Libre de Colón autorizar la celebración de contratos, o de gastos en que incurra la institución cuyas cuantías no excedan de cincuenta mil balboas -debiendo, en todo caso, sujetarse a lo dispuesto en el Código Fiscal- específicamente en los artículos 64 y 65, tal como quedaron modificados por los artículos 26 y 27 del Decreto de Gabinete N°45 de 1990.

Los contratos a que se refieren estas normas son aquellos que tienen por objeto compras, ventas, arrendamientos, prestación de servicios, ejecución o reparación de obras públicas o nacionales, suministros y todos los que se llevan a cabo en las áreas de comercio internacional libre, tales como contratos de almacenamiento, empaquetamiento, envaseamiento, montaje, entre otros (V. literal a) del artículo IX citado).

Los contratos para la construcción de edificios para uso propio de la Zona Libre de Colón o para darlos en arrendamiento a los particulares, previstos en el literal e) del artículo IX en comento deberán ser autorizados por el Gerente General siempre que no excedan la suma de cincuenta mil balboas. En caso que la cuantía exceda dicho monto, corresponderá al Comité Ejecutivo de la Junta Directiva extender la autorización de acuerdo con el literal d) del artículo IX ibidem.

Sin otro particular, nos suscribimos, de usted con toda consideración y aprecio.

ANITA FERRAUD
 Procuradora de la Administración.

BA:AF/nder.