



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, doce (12) de julio de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

La firma Rosas & Rosas, actuando en su propio nombre y representación, presentó demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad en contra del artículo 21 del reglamento aprobado mediante la Resolución JD N°002-2017 de 26 de abril de 2017, emitida por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón.

Se admite la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad el 20 de septiembre de 2017, enviándose copia de la misma a la Entidad requerida, a efectos de presentar el informe explicativo de conducta, ordenado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; así como el traslado al Procurador de la Administración para su emisión de concepto.

LO QUE SE DEMANDA

Mediante el presente proceso el demandante solicita que se declare nula, por ilegal, el artículo 21 del Reglamento aprobado mediante la Resolución JD N°002-2017 de 26 de abril de 2017, emitida por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, "que reglamenta los contratos de arrendamiento" de esa entidad autónoma. La cual tiene el siguiente tenor:

"Artículo 21. Todos los arrendatarios que posean un período de gracia o su prorroga vigente, tendrán hasta cuatro (4) meses para cumplir con lo establecido en el artículo 11 del presente reglamento."

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

El recurrente fundamenta la demanda en base a las siguientes consideraciones:

El artículo 21 del Reglamento aprobado por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, mediante resolución JD N°002-2017 de 26 de abril de 2017, viola entre otras, las siguientes normas.

Artículo 46, inciso segundo, de la ley 38 de 2000, en ella se prohíbe tácitamente el efecto retroactivo de las normas reglamentarios.

Artículo 3 del Código Civil, fue violentado de forma directa por omisión, ya que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

INFORME DE CONDUCTA:

Mediante nota DM-1004-17 del 29 de septiembre de 2017, el Ministerio de Comercio e Industria, envió el informe de conducta visible en foja 20 a 25, la cual relata lo siguiente:

“Con base a los citados fundamentos legales y luego de varias sesiones de la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, **conformada tanto por el sector público como privado**, se concluyó en la necesidad imperante de; por una parte dar mayor claridad y coherencia a las obligaciones adquiridas en los bienes otorgados en arrendamiento; así como la sistematización de las normas dispersas para su disposición, a fin de gestionar eficientemente los bienes del Estado que redundan en el interés público de la Zona Libre de Colón y del País.

Siendo así, producto finalmente de la sesión de Junta Directiva de 26 de abril de 2017, tomando en cuenta la situación que viene confrontando las operaciones en la Zona Libre de Colón, fue aprobada la resolución N°002-2017 que procuro dar claridad y orden en los procesos de disposición de los bienes de la Zona Libre de Colón con la debida transparencia en la autorización de los mismos mediante los arrendamiento y otorgamiento de los periodos de gracia o sus prorrogas, sin discriminar los derechos y obligaciones para la utilización habilitación y/o desarrollo de los lotes.”

...

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

Mediante Vista N°739 de 11 de junio de 2018, la Procuraduría de la Administración emite concepto, visible en fojas 63 a 75 del expediente, señalando lo siguiente:

...
“... esta Procuraduría infiere que con la entrada en vigencia del artículo 21 de la Resolución JD 002-2017 de 26 de abril de 2017, la Zona Libre de Colón vulnera lo establecido en el artículo 10 del reglamento que regula los Contratos de Arrendamiento de lote o terreno de esa institución, y, con ello, los beneficios de algunos de los arrendatarios de esa zona franca que ya gozaban de periodos de gracia, como de sus prorrogas, puesto que desconoce el plazo inicial de hasta doce (12) meses o prorrogas de hasta (12) meses adicionales, y con ello, la facultad que tiene el Comité Ejecutivo de otorgar periodos de gracia hasta máximo (24) meses...”

DECISION DE LA SALA

Una vez expuestos los argumentos plasmados por las partes dentro del presente proceso contencioso administrativo, la Sala procede a resolver la presente controversia.

La acción de nulidad, va encaminada a que se declare nulo por ilegal el artículo 21 de la Resolución JD No. 002-2017 de 26 de abril de 2017, emitida por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, Que reglamenta los Contratos de Arrendamientos de esa entidad del Estado.

En los argumentos planteados, el recurrente considera que se ha violentado el artículo 46 de la ley 38 de 2000, respecto al efecto retroactivo de las normas reglamentarias. Y el artículo 3 del Código Civil en relación a la retroactividad en perjuicio de derechos adquiridos.

Al analizar las normas infringidas, damos un vistazo al Reglamento que regula los Contratos de Arrendamiento de lote o terreno de la Zona Libre de Colón y el mismo en

su Capítulo III, Periodo de Gracia y sus prórrogas en los artículos 8 al 11, como parte de los beneficios de adquisición de lotes dentro de la zona franca.

Es por ello que al analizar el artículo 21 de la Resolución JD No. 002-2017 de 26 de abril de 2017, la misma señala que "todos los arrendatarios que posean un Periodo de Gracia o su prórroga vigente, tendrán hasta (4) meses para cumplir con lo establecido en el artículo 11 del reglamento".

Podemos observar que el artículo 10, menciona los plazos establecidos en la Resolución JD N°002-2017 de 26 de abril de 2017, por lo que podemos considerar que los arrendatarios están obligados a cumplir con los requisitos señalados en la norma, en un plazo que no había sido establecido en los contratos de arrendamiento, según la norma, por lo que representa una retroactividad.

En relación a lo expuesto, coincidimos en que lo dispuesto en el artículo 46 de la ley 38 de 2000, en concordancia con el artículo 3 del Código Civil que expresan lo siguiente:

Artículo 46: ...

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, solo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior."

Artículo 3: las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

Esto nos lleva a definir y comprender la expresión de retroactividad y los derechos adquiridos.

En la duodécima edición de la obra "Introducción al Derecho" del tratadista colombiano Marco G. Monroy Cabra (págs. 382-384), se desprende que:

"La retroactividad de la ley consiste en la prolongación de la aplicación de la ley a una fecha anterior a la de su entrada en vigor. Es,

Como ha dicho Valette, una ficción de preexistencia de la ley. O sea, que los efectos de la nueva ley alcanzan a un tiempo anterior al de su entrada en vigor. Quienes sostienen que la ley debiera ser retroactiva, argumentan que la nueva ley se dicta en interés general y que, según el criterio del legislador, ella es mejor y más justa que la anterior y, por consiguiente, debiera aplicarse tanto a los hechos futuros como a los ya sucedidos."

Prosigue el autor señalando que: "Fiore explica así la retroactividad de la ley: "Si dadas aquellas circunstancias, el derecho ya estaba individualmente adquirido antes de haberse puesto en vigor la nueva ley, los preceptos de esta no podrán tener autoridad para alterar tal derecho individualmente, ya adquirido; si, por el contrario, en el momento en que la ley nueva comenzó a estar en vigor, el derecho aún no se había adquirido individualmente, pero estaba in fieri, por nacer, no podrá ya adquirirlo el individuo sino con arreglo al precepto imperativo de la nueva ley."

Por consiguiente, una ley no puede, salvo declaración expresa en contrario, vulnerar los derechos adquiridos, pues entonces su aplicación sería retroactiva. Los derechos adquiridos no pueden ser alterados por las leyes, las expectativas están sometidas a todas las contingencias y a todos los cambios de la legislación.

En base a lo anterior, coincidimos con el criterio de la Procuraduría en que la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón no está facultada para dictar reglamentos que tengan efectos retroactivos y menos en perjuicio de derechos adquiridos, lo que implica que ha vulnerado las normas citadas por el recurrente, al querer aplicar una norma que causa perjuicio a los arrendatarios que ya tenían contratos de arrendamiento de lote vigentes, según consta en nota O.A.L.-949-2017 de 26 de junio de 2017, visible en foja 16.

En consecuencia el artículo 21 de la Resolución JD No. 002-2017 de 26 de abril de 2017, emitido por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, violentó las normas del artículo 46 de la ley 38 de 2000 y el artículo 3 del Código Civil, en relación a la retroactividad de la norma y los derechos adquiridos.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad

de la Ley, **DECLARA NULO, POR ILEGAL**, el artículo 21 del reglamento aprobado mediante la Resolución JD N°002-2017 de 26 de abril de 2017, emitida por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón.

NOTIFÍQUESE,


EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____ DE 20_____

A LAS _____ DE LA _____

A _____

Firma