



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 7 de febrero de 2025  
Nota C-031-25

Licenciada Checa:

Ref.: Competencia para aprehender el conocimiento e investigación, por la presunta comisión de un delito, en contra del Gerente General de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.

En atención a la facultad consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá, concordante con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales*", damos respuesta a su Oficio No.422, Carpetilla 202400065352, recibido en este Despacho el 21 de enero del año en curso, por medio del cual solicita a esta Procuraduría, respecto de lo siguiente:

“...  
*De acuerdo a las normas citadas, al no establecerse de forma taxativa, la competencia del Gerente General de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., somos del criterio que carecemos de competencia y corresponde a la más alta agencia del Ministerio Público, aprehender el conocimiento de esta causa.*

*Es por lo antes expuesto, que solicitamos muy respetuosamente, su opinión, con relación a la competencia correspondiente de la presente investigación.”*

En cuanto a su interrogante, es el criterio de este Despacho, que la competencia privativa para el conocimiento objeto del tema su consulta, referida en el Oficio No.422 de 21 de enero de 2025, emitido por el despacho a su digno cargo, corresponde a la Sala Segunda de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 del Código Judicial de Panamá, en concordancia con los artículos 40 y 482 del Código Procesal Penal; no obstante, la actividad investigativa estará a cargo del Procurador General de la Nación.

Licenciada  
**VERÓNICA I. CHECA D.**  
Fiscal de Circuito de la Sección Contra la  
Vida y la Integridad Personal  
Ministerio Público  
Ciudad.

*Es importante...*

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

A continuación, expondremos nuestras consideraciones jurídicas, en los siguientes términos:

El artículo 94 del Código Judicial señalado siguiente:

*“Sección 4ª Sala Segunda, de lo Penal*

**Artículo 94.** *La Sala Segunda conocerá en una sola instancia, conforme al procedimiento que señale la ley:*

*1. De las causas por delitos o faltas cometidas por los Magistrados y los Fiscales de Distrito Judicial, los viceministros, los agentes diplomáticos de la República, los directores y gerentes de instituciones autónomas y semiautónomas, los delegados o comisionados especiales del Gobierno Nacional que desempeñen su misión en el extranjero, el Director del Registro Público y del Registro Civil, y los que desempeñen cualquier otro cargo en todo el territorio de la República que tengan mando y jurisdicción en dos o más Provincias que no formen parte de un mismo Distrito Judicial;*  
...”

En concordancia con la norma arriba citada, el artículo 40 del Código Procesal Penal dispone que:

**Artículo 40.** *Competencia de la Sala Penal. La Sala Penal tendrá competencia para conocer:*

*1. De los procesos penales que se sigan contra los Embajadores, los Cónsules, los Viceministros de Estado, los Magistrados de los Tribunales Superiores, el Defensor del Pueblo, los Fiscales Superiores, el Director y Subdirector de la Policía Nacional, los Directores y Gerentes de Entidades Autónomas y Semiautónomas y quienes desempeñan cualquier otro cargo con mando y jurisdicción en todo el territorio de la República o en dos o más provincias que no formen parte de un mismo distrito judicial.*  
...”

Por su parte, el artículo 482 *ibídem*, señala lo siguiente:

**Artículo 482.** *Actividad investigativa. En los procesos penales de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, la actividad investigativa estará a cargo del Procurador General de la Nación, salvo los casos dispuestos en el artículo 488 de este Código.*

Como...

Como puede observarse, quedan claros los funcionarios públicos listados, entre los que se encuentran los Directores y Gerentes de Entidades Autónomas y Semiautónomas, en los artículos 94 del Código Judicial y 40 del Código Procesal Penal, los cuales quedan sujetos a la competencia privativa de la Sala Segunda de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia, por presuntos procesos penales o delitos cometidos por éstos; y, en caso que se inicie una investigación de tipo penal contra alguno de los funcionarios listados por tales hechos, la misma estará a cargo del Procurador General de la Nación.

Por otra parte, en lo concerniente a las funciones del Gerente General de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., las mismas se encuentran establecidas en el artículo 12 de la Ley No.90 de 7 de noviembre de 2013<sup>1</sup> y en el artículo décimo octavo de la Resolución de Gabinete No.18 de 3 de febrero de 2015<sup>2</sup>. Es importante señalar que esta figura del Gerente General, nació en el marco de la referida Ley No. 90 de 2013, que autorizó la creación de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., y establece su marco regulatorio, constituyéndose a través de su pacto social como sociedad anónima del Estado panameño bajo la Ley No. 32 de 1927 sobre sociedades anónimas.

En ese mismo orden de ideas, el artículo décimo octavo de la Resolución de Gabinete No. 18 de 3 de febrero de 2015 antes indicada, cónsono con el artículo 12 de la ut supra citada Ley No.90, establece las facultades y deberes del Gerente General de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A. Veamos:

**“Décimo Octavo:** Facultades y deberes del gerente general.

...

18.1. Son facultades y deberes del gerente general:

1. Ejercer la correcta administración de la empresa y su patrimonio.
2. Representar a la sociedad en cualquier acción o gestión judicial o administrativa debidamente delegado por el representante legal.
3. Desarrollar y ejecutar las decisiones de la Junta Directiva.
4. Preparar y someter a consideración de la Junta Directiva el proyecto de presupuesto anual.
5. Someter a consideración de la Junta Directiva la aprobación de los reglamentos que considere pertinentes para el debido funcionamiento de la sociedad.

*Someter...*

---

<sup>1</sup> Ley No. 90 de 7 de noviembre de 2013 que autoriza la creación de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A. y establece su marco regulatorio, publicada en la Gaceta Oficial No. 27411 de 8 de noviembre de 2013.

<sup>2</sup> Resolución de Gabinete No. 18 de 3 de febrero de 2015 que autoriza la expedición del pacto social de constitución de la sociedad anónima Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., publicada en la Gaceta Oficial No. 27716 A de 6 de febrero de 2015.

6. Someter a la aprobación de la Junta Directiva la estructura orgánica y funcional de la empresa.

7. Nombrar, trasladar, ascender, imponer sanciones disciplinarias y destituir a los colaboradores de la empresa, de conformidad a las disposiciones del Código de Trabajo de Panamá y el reglamento interno de trabajo de la sociedad.

8. Presentar anualmente a la Junta Directiva, los estados financieros debidamente auditados por la Contraloría General de la República y auditores externos.

9. Autorizar la celebración de actos, operaciones, convenios y contratos para la prestación de todo tipo de servicios, obras, asistencia técnica, adquisición de equipos, suministro, construcción de infraestructuras e instalaciones, así como todo lo requerido para el buen funcionamiento de la empresa, por una cuantía de hasta doscientos cincuenta mil balboas con 00/100 (B/. 250,000.00).

10. Autorizar la contratación bajo toda clase de arrendamiento, venta, concesión, permuta, fideicomiso, dación en pago, cesión, usufructo, uso temporal, custodia, hipoteca y demás formas de disposición de bienes, por una cuantía de hasta doscientos cincuenta mil balboas con 00/100 (B/. 250,000.00).

11. Disponer de una partida para gastos imprevistos hasta por la suma de doscientos cincuenta mil balboas con 00/100 (B/. 250,000.00).

Como podemos observar del artículo citado, el Gerente General tiene amplias facultades y obligaciones de autorización dentro de su competencia, todo ello en función de los objetivos demarcados para la empresa, los cuales se entienden, a nivel nacional.

Claramente dichas facultades y deberes del Gerente General de la empresa referida encajan dentro de los objetivos para los cuales fue creada la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., de conformidad con lo que ilustra el artículo 2 de la Ley No. 90 referida, como son promover, construir y gestionar mercados alimentarios y el sistema logístico integral de cadena de frío, así como la gestión de iniciativas que mejoren la cadena de distribución y comercialización de productos alimentarios en pro del interés general de la población panameña a nivel nacional.

Adicionalmente, mediante Resolución No.MNCF-JD-002-2024 de 31 de enero de 2024<sup>3</sup> se adoptó el Manual de Organización y Funciones de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., el cual dentro de la estructura del organigrama general de la empresa

*tiene...*

---

<sup>3</sup> Resolución N° MNCF - JD - 002 – 2024 por la cual se adopta el manual de organización y funciones de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., el cual cumple con la metodología adoptada por del Ministerio de Economía y Finanzas, publicada en la Gaceta Oficial No. 29977 B de 27 de febrero de 2024.

tiene al Gerente General y a la Junta Directiva, a nivel político o directivo, como máximas autoridades para actuar dentro de sus facultades en el territorio nacional.

Veamos a continuación algunas interpretaciones jurídicas, del concepto y/o expresión “Mando” y “Jurisdicción”:

“Mando: El mando implica la capacidad de dirigir y controlar la actividad de otros en el marco de las competencias legalmente atribuidas, siempre sujeto a los principios de legalidad y responsabilidad.<sup>4</sup>”

Podemos entender entonces que el mando, es la autoridad o potestad que una persona, entidad o institución desempeña para dirigir, ordenar y coordinar determinadas acciones o conductas dentro un marco normativo establecido; tiene que ver con la capacidad de liderazgo y la responsabilidad propias al ejercicio de esta facultad. En contextos administrativos y militares, el mando se ejerce dentro de los límites que dicta la ley.

“Jurisdicción: Genéricamente, autoridad, potestad, dominio, poder. Conjunto de atribuciones que corresponden en una materia y en cierta esfera territorial. Poder para gobernar y para aplicar las leyes<sup>5</sup>”

“Jurisdicción Administrativa: Es la potestad que reside en la Administración, o en los funcionarios o cuerpos que representan esta parte del Poder ejecutivo, para decidir sobre las reclamaciones a que dan ocasión los propios actos administrativos<sup>6</sup>”

En este sentido, podemos interpretar tales atribuciones o potestades de la administración, como una competencia jurídica o administrativa que tiene una autoridad o institución pública, en un ámbito particular (materia) y dentro de un territorio determinado. Ambos conceptos, aunque diferentes, están relacionados con la estructura y funcionamiento del poder dentro de un sistema legal, donde el mando establece directrices o instrucciones y la jurisdicción, limita o restringe el ámbito de aplicación del poder correspondiente.

Si bien la Ley No.90 de 7 de noviembre de 2013, no señala explícitamente que el Gerente General de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., tiene mando y jurisdicción a nivel nacional, se desprende con meridiana claridad, que dicho servidor público (*el Gerente General*), según su posición dentro organigrama de la empresa y, por las facultades y deberes que ejerce en la empresa para promover los mercados alimentarios a nivel nacional, entre otras funciones, sí tiene mando y jurisdicción en todo el territorio; aunque su mando y autoridad, estén dentro del ámbito de la gestión y operación de la

*empresa...*

<sup>4</sup> González Moras, J. (2010). Manual de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica, p. 35.

<sup>5</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Nueva edición actualizada, corregida y aumentada, por Guillermo Cabanellas de Cuevas. Editorial Heliasta S.R.L. Primera Edición. 1979.

<sup>6</sup> Ibidem.

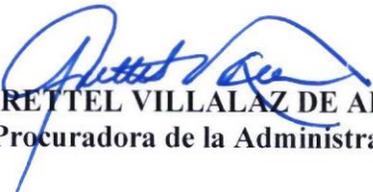
empresa, siguiendo las directrices establecidas en los estatutos de la empresa, las leyes nacionales, y las políticas aprobadas por su junta directiva o el ente rector al que responda, éstas, se extienden a nivel nacional porque la empresa fue creada para operar en todo el territorio panameño.

En razón a lo anterior, somos de la opinión jurídica que dicho funcionario público, tiene mando y jurisdicción a nivel nacional, pues reiteramos, que la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., se constituyó para funcionar a nivel nacional; siendo una función en empresas estatales, cuyo alcance operativo abarca todo el país.

Luego de este breve análisis hermenéutico, esta Procuraduría es el criterio que la competencia privativa para el conocimiento objeto del tema su consulta, referida en el Oficio No.422 de 21 de enero de 2025, emitido por el despacho a su digno cargo, corresponde a la Sala Segunda de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 del Código Judicial de Panamá, en concordancia con los artículos 40 y 482 del Código Procesal Penal; no obstante, la actividad investigativa estará a cargo del Procurador General de la Nación.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdA/jl  
C-015-25