



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de mayo de 2022  
Nota C-066-22

Licenciado  
Ranth K. Berard M.  
Gerente General  
Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.  
Ciudad.

**Ref.: Si es permitido que desde las instalaciones de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., se introduzcan, almacenen, procesen y/o distribuyan alimentos de origen agropecuario, cosechados fuera de la República de Panamá, por comerciantes panameños.**

Señor Gerente General:

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 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 disposiciones especiales", esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; nos permitimos ofrecer contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho en los siguientes términos:

*"Es permitido que desde las instalaciones de Mercados Nacionales de la cadena de Frío, S.A., se introduzcan, almacenen, procesen y/o distribuyan alimentos de origen agropecuario, cosechados fuera de la República de Panamá, por comerciantes panameños".*

Luego de realizar el examen de lo establecido en el Pacto Social de constitución de la Sociedad Anónima Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., así como en el Reglamento Interno aprobado mediante Resolución de Gabinete No.18 de fecha 03 de febrero de 2015, somos del criterio jurídico que **sí pudiera existir la posibilidad que**, desde las instalaciones de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., se introduzcan, almacenen, procesen y/o distribuyan alimentos de origen agropecuario, cosechados fuera de la República de Panamá, por comerciantes panameños.

Esta Procuraduría arriba a este criterio jurídico es en función que, no se contempla en la 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" así como tampoco en la Resolución de Gabinete N.º 18 de fecha 03 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.", una limitación y/o prohibición expresa respecto de lo consultado.

En todo caso, las partes (Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., y los arrendatarios”, deberán remitirse al modo en que hayan sido convenidas o establecidas las cláusulas en los respectivos contratos de arrendamiento.

Nuestra opinión legal la exponemos en los siguientes términos:

**I. Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo.**

**A. Marco constitucional 18 y 39:**

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

**Artículo 39.** Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.”

Importante señalar que, se ha dado el reconocimiento legal de la Sociedad Anónima Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A. a través de los distintos instrumentos jurídicos que más adelante procederemos a analizar.

**B. Marco legal, artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.**

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad..(El subrayado es nuestro).

En cuanto a la aplicación del principio de estricta legalidad, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley, por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

### **C. Instrumentos jurídicos que rigen los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.**

Como primera premisa, contamos con la Ley 90 del 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”, constituye la primera iniciativa en cuanto a la creación de la sociedad anónima cuya participación del Estado corresponde al 100% de ésta. Cabe resaltar que en el artículo 3 de la Ley 90 se indica lo siguiente:

“**Artículo 3.** Cadena de Frío deberá manejarse con criterios de eficiencia, transparencia y trato igualitario para garantizar el mejor cumplimiento de sus objetivos y funciones”.

Lo anterior, reitera lo que constitucionalmente estamos llamados a proteger, pues la eficiencia, transparencia e igualdad deben imperar en cada uno de los actos administrativos proferidos por nuestras autoridades.

Vemos entonces, que en cumplimiento de lo contenido en la Ley 32 de 26 de febrero de 1927 y la Ley 90 del 7 de noviembre de 2013, se procede con la suscripción del pacto social de constitución de la sociedad anónima Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., siendo este publicado en Gaceta Oficial N.º 27716-A; es decir, la Resolución de Gabinete N.º 18 del 03 de febrero de 2015.

Ahora bien, adentrándonos en la consulta, debemos realizar un análisis de la Resolución de Gabinete N.º 18 de fecha 03 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.”, la cual destaca lo siguiente:

“**SEGUNDO.** Fines de la Sociedad.

2.1. Los fines generales de la sociedad consisten en hacer todas o cualesquiera de las cosas que más adelante se expresen de la misma manera que las personas naturales o jurídicas pudieran hacerlas en cualquier parte del mundo a saber:

a. Adquirir, procesar, almacenar y/o distribuir los productos agropecuarios alimenticios de cualquier naturaleza cosechados dentro del territorio nacional, destinados al consumo local o a la exportación a temperatura controlada, a fin de evitar en lo posible la merma de los mismos, garantizándole un producto de calidad al consumidor.” (El subrayado es nuestro).

Es notable que el fin perseguido al momento de suscribirse el pacto social, entre otras cosas, consiste en la protección de los productos nacionales, pero sobre todo en contribuir para la mejora de la cadena de distribución y comercialización de productos alimentarios en beneficio del interés general para mejorar la calidad de vida como así fue previsto igualmente en la Ley 90 de 2013.

Por otro lado, es necesario destacar que, luego de enlistados los dieciséis fines de la sociedad, tenemos que en la sección 2.2 de la norma ut supra, se indica lo siguiente:

“2.2 Se declaran que los fines expresados en cualquier parte de este artículo no serán limitados ni restringidos por referencia a cualquiera de los otros párrafos y que, en caso de cualquier ambigüedad, este artículo siempre será interpretado de manera que se amplíen y no se restrinjan los fines de la sociedad.” (La subraya es de la Procuraduría)

Lo anterior se da con la intención de permitirle al Mercado ofrecer una gama de actividades y opciones disponibles para los particulares, pues se deja a disposición de que sea en los contratos de arrendamiento donde se delimite categóricamente qué productos le son permitidos y qué productos no. Por ello, podemos indicar que, si el contrato no restringe en cuanto a la procedencia de los productos que se introduzcan, almacenen, procesen y/o distribuyan dentro de los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, podríamos considerar que ésta no estaría riñendo con los fines del pacto social.

Así las cosas, sería recomendable colocar o pactar en los sucesivos contratos de arrendamiento que se confeccionen, una cláusula que faculte y disponga que desde las instalaciones de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., se introduzcan, almacenen, procesen y/o distribuyan alimentos de origen agropecuario, cosechados fuera de la República de Panamá, por comerciantes panameños; claro está, con el libre consentimiento de las partes firmantes (sin que ello vaya en contra de alguna disposición dentro del marco regulatorio de los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.).

A propósito de las normativas que rigen a los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., tenemos que el Reglamento Interno S/N de fecha 18 de febrero de 2021, publicado igualmente en Gaceta Oficial N.º 29264 de fecha 16 de abril de 2021, en su artículo 2, señala lo siguiente:

**“Artículo 2. Alcance y justificación:** El presente reglamento, es de obligatorio cumplimiento para todas aquellas personas, entidades y organizaciones legal y formalmente autorizadas que utilicen bienes e instalaciones propiedad de CADENA DE FRÍO, así como para el personal que labora en la empresa.”

Más adelante, el Capítulo I Organización, Sección Primera: Del Arrendador, en su artículo 6 señala lo siguiente:

**Artículo 6: El Arrendador:** El arrendador es la persona jurídica denominada CADENA DE FRÍO, la cual cuenta con órganos rectores internos que velarán por la organización y funcionamiento de los mercados, de los Centros Post Cosecha y de todas sus dependencias. Dichos órganos se encuentran determinados por la ley, el pacto social y los reglamentos y disposiciones emitidas al respecto.

En el mismo orden de ideas, en el prenombrado reglamento interno se esbozan las funciones del arrendador pues, en su artículo 7, sobre los deberes del arrendador en su numeral 2, se indica que éstos tienen el deber de vigilar la actividad mercantil que se realiza

en los Mercados propiedad de Cadena de Frío, a fin de que dicha actividad sea apegada a todos los preceptos legales vigentes.

“Sección Segunda: De los Arrendatarios.

**Artículo 10. Arrendatarios:** Son arrendatarios de CADENA DE FRÍO, todas las personas naturales o jurídicas, a quienes, mediante un contrato de arrendamiento o concesión, otorgado conforme todas las formalidades y solemnidades necesarias, se les permita la utilización de un módulo, puesto de venta o espacio físico, el que en adelante se denominará EL BIEN ARRENDADO, para el ejercicio del comercio al por mayor y menor, de productos agrícolas, procesamiento de productos agropecuarios, el expendio de comidas y bebidas y así como cualquier otra actividad lícita permitida conforme a la legislación aplicable.(El subrayado es nuestro).

**Artículo 15. Deberes de los Arrendatarios:** Los arrendatarios y concesionarios deberán:

a) Usar los módulos y espacios arrendados únicamente para la venta de las mercancías autorizadas y los fines establecidos en el contrato. En el caso de los concesionarios los mismos se comprometen a no superar los límites de la concesión concedida. (La subraya es de la Procuraduría).

De lo anterior se colige la responsabilidad contractual de los arrendatarios, pues indica ésta, que los mismos solamente podrán realizar las actividades que se hallan estipulado en el contrato.

“**Artículo 57. Identificación de módulos:** Los carteles identificativos de los módulos, contendrán únicamente los datos, tanto del titular o titulares del arrendamiento o concesión, como los artículos autorizados CADENA DE FRÍO, para su venta. Los vendedores deberán ajustarse a la venta de los artículos autorizados por CADENA DE FRÍO, no pudiendo en ningún caso, ampliar su oferta a artículos que no se hallen comprendidos en dicha autorización correspondiente.” (El subrayado es nuestro).

Los artículos autorizados que se hacen mención, se encuentran igualmente enlistados en el consecutivo artículo 59 del Reglamento Interno.

Resalta, además, el artículo 111 numeral 9, del Reglamento Interno:

“**Artículo 111. Infracciones graves:** Se consideran infracciones graves:

...

9. Vender artículos distintos a los autorizados en el contrato de arrendamiento y/o desarrollar actividades mercantiles fuera del local, puesto o bien arrendado y estacionamiento sin la debida autorización.”

Tal como se ha expuesto en la excerta aludida, es considerada como una falta grave el realizar actividades que no se encuentren específicamente estipuladas dentro del contrato.

En virtud de que la relación contractual está supeditada este documento (el contrato), que es individual, no es menos cierto que ante cualquier controversia que surja se debe realizar una evaluación individual de los contratos de arrendamiento suscritos entre los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío y él, o los particulares.

Se plantea en la consulta presentada en este Despacho que la Empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío S.A., únicamente mantiene una relación contractual respecto de los locales, es necesario reiterar que los actores en esa relación contractual han acordado someterse tanto al contrato como al reglamento, lo que implica el cumplimiento, fines, deberes y respeto de los derechos contractuales.

Precisado lo anterior, resulta oportuno indicar que los actos administrativos proferidos en ocasión al arrendamiento de locales para la comercialización de productos cuentan con ciertas particularidades que es preciso señalar:

- Al tratarse de un acuerdo de voluntad entre las partes, por un lado, los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío; y por otro, el particular que plenamente este facultado para suscribir el contrato; cierto es que en sus cláusulas se detalla taxativamente los productos que le son permitidos comercializar al arrendatario. Igualmente, el arrendatario se obliga a cumplir con el Reglamento Interno del Mercado y disposiciones de orden público, seguridad social, aseo, higiene y sanidad emanadas de las autoridades competentes. Del mismo modo manifiesta haber leído y recibido el Reglamento Interno.  
De lo anterior se desprende inmediatamente el reconocimiento y aceptación del Reglamento con sujeción a cada una de las cláusulas delimitadas en el respectivo contrato.

Es así que, con fundamento en toda la normativa antes citada, podemos concluir que, al tratarse de un contrato suscrito con particulares y con especial énfasis en la voluntariedad de las partes, que es a través del contrato de arrendamiento que se pueden establecer las características particulares para determinar, de algún modo, si procedería o no a restringir la procedencia de los productos agropecuarios.

Por todo lo anterior, somos del criterio jurídico que **si pudiera existir la posibilidad que**, desde las instalaciones de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., se introduzcan, almacenen, procesen y/o distribuyan alimentos de origen agropecuario, cosechados fuera de la República de Panamá, por comerciantes panameños.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/tpq/jabsm  
C-058-22

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá. te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*