



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 **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.

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.