



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de septiembre de 2026
Nota C-140-26

Señor Director General:

Ref.: Alcance de la recomendación que corresponde emitir a la Cadena Agroalimentaria de arroz, dentro del proceso de importación.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, en atención a la nota DG-NMR-711-2026/OAL de 26 de agosto de 2026, mediante la cual solicita a este Despacho, nuestra opinión jurídica respecto a dos interrogantes, relacionadas sobre el alcance, naturaleza y carácter vinculante de las recomendaciones de la Cadena Agroalimentaria de Arroz, previstas en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 14 de 31 de julio de 2025.

I. Del Principio de legalidad.

Debemos iniciar señalando que este principio fundamental de derecho, recogido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000), constituye el fundamento conforme al cual todos los actos administrativos deben someterse a las leyes, y según el cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse de acuerdo con la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público solo puede hacer lo que la ley le permita.

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. Del Decreto Ejecutivo No. 14 del 31 de julio de 2025

El **Decreto Ejecutivo No. 14 del 31 de julio de 2025** en Panamá tiene como objetivo regular y restringir la **importación de arroz extranjero** con el fin de resguardar el abastecimiento interno y salvaguardar la rentabilidad de los productores agropecuarios locales.

Licenciado
NILO MURILLO ROBLES
Director General del
Instituto de Mercadeo Agropecuario
Ciudad.

Esta...

Esta normativa reglamenta de forma directa la Ley N° 17 de 22 de febrero de 2018, la cual declara oficialmente al arroz como un **cultivo de seguridad alimentaria nacional**.

El precitado Decreto Ejecutivo en este sentido, dispone en el artículo 2, que toda solicitud futura para importar este grano debe gestionarse mediante la **autorización de la Unidad de Política Comercial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**; esta autorización de ingreso de cargamentos de arroz importado, no puede coincidir durante las fases críticas de **precosecha (dos meses antes) o cosecha** del rubro, de acuerdo con el calendario oficial establecido por el Instituto de Seguro Agropecuario.

Por su parte el artículo 3 ibidem, señala que: *corresponde a la Cadena Agroalimentaria de Arroz, recomendar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario la autorización de importación de arroz, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ejecutivo.*

Para analizar el aludido Decreto Ejecutivo, hay que definir los términos autorizar y recomendar, en sus diferentes acepciones, tanto simple como jurídica. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, “autorizar” consiste en dar o reconocer a alguien facultad o derecho para hacer algo. En consonancia con este criterio, el reconocido periodista español, Manuel Osorio y Bernad en su obra *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* define la “autorización” como la *“Acción y efecto de autorizar, que es la facultad para hacer alguna cosa-*. Aplicada al ámbito del Derecho, la autorización jurídica es dar o reconocer a una persona la facultad, el derecho o el permiso para realizar un acto determinado que surtirá efectos legales.

Mientras tanto la palabra “recomendar”, según la Real Academia Española, consiste en aconsejar algo a alguien para su bien o provecho, o hablar en favor de una persona para que reciba ayuda, un empleo o un beneficio. En el significado jurídico la palabra “recomendar”, es un acto o resolución formal de carácter no vinculante que sugiere una conducta, la modificación de una situación o la corrección de una norma, sin imponer una obligación legal directa de cumplimiento.

Por consiguiente, de la lectura de los artículos, del Decreto Ejecutivo, consideramos que el orden de prelación establecido por el legislador patrio en cuanto a la facultad de autorizar por parte de la Unidad de Política Comercial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la importación de arroz en cualquier época del año, cuando se requiera por razones de desabastecimiento de la producción nacional; enunciado en el segundo artículo, denota que la acción de autorizar por parte del MIDA, tiene que tomar solo en cuenta que la importación del arroz no coincida con los periodos de precosecha y cosecha del rubro; mas no depende de otra entidad para validar su facultad legal.

Por otro lado, en el ya citado artículo 3, con respecto a la acción de recomendar al MIDA la autorización de importación de arroz, por parte de la Cadena Agroalimentaria de Arroz; se enmarca más bien en expresar su parecer con respecto al tema de la importación del arroz, sin que se considere esta recomendación como un requisito previo para la autorización por parte del MIDA.

En este sentido se delimita la jerarquía que existe entre la facultad legal por parte de la autoridad (MIDA) para autorizar la importación de arroz, con respecto a la entidad que

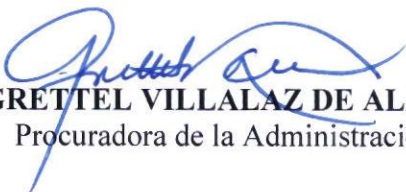
corresponde...

corresponde recomendar (Cadena Agroalimentaria de Arroz).

En este sentido, de acuerdo a las interrogantes planteadas con motivo de esta consulta esta Procuraduría considera que la recomendación de la Cadena Agroalimentaria de Arroz, así como se establece en el artículo 3 del precitado Decreto Ejecutivo, no constituye un requisito previo, no tiene un efecto vinculante ni obligatorio, sino que se entiende como una **sugerencia o consejo técnico** emitido por un organismo, el cual carece de fuerza coercitiva; toda vez que la ley faculta al MIDA a autorizar la importación de arroz por razones de desabastecimiento de la producción nacional.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/osp
C-128-26