



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de diciembre de 2025
Nota C-303-25

Señor Gerente General:

Ref.: Opinión legal respecto a si pueden los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., otorgar Contratos de Concesión a Título Oneroso con fundamento en el Reglamento Interno de Concesiones o tiene que otorgarlos dentro de los parámetros establecidos en el Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota MNCF-AL/GG/No.1484-2025, recibida en este Despacho el día 10 de diciembre de 2024, por cuyo conducto consulta respecto a *"Si pueden los Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., otorgar Contratos de Concesión a Título Oneroso con fundamento en el Reglamento Interno de Concesiones o tiene que otorgarlos dentro de los parámetros establecidos en el Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006"*.

Inicia esta Procuraduría el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que *"se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados"*.

De lo precedente se desprende que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos,

Licenciado

JOSÉ PABLO RAMOS

Gerente General de los

Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.

Ciudad

en el ejercicio...

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.

En referencia a esto último, es dable referir que el ***principio de presunción de legalidad de los actos administrativos***, está consagrado en el artículo 15 del Código Civil, y reiterado en el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, en el cual se profesa que "las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes". (Lo resaltado es del Despacho)

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, al señalar que *"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, 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. De ello se colige que ambos actos (*Ley y resolución*) se encuentran investidos de la presunción de legalidad que hace parte del ordenamiento jurídico nacional.

En el aspecto concerniente a la ***prelación o jerarquía de las leyes***¹, el artículo 35 de la Ley No.38 de 2000, apunta que *"en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos..."*.

Sobre la materia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, citando al jurista panameño Edgardo Molino Mola, explica que *"...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales - decretos leyes - decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras - jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos - decretos de gabinete - resoluciones de gabinete - estatutos reglamentarios ordinarios - reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado - acuerdos de instituciones autónomas - resueltos*

ministeriales...

¹ De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, es: *"Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior"*. <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%ADa-normativa>


ministeriales - resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales - decretos alcaldicios - reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas - sentencias judiciales - contratos - actos de autoridad - órdenes - laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional - reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana".

Como ha indicado esta Procuraduría en consultas previas², del citado pronunciamiento judicial, se infiere que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas jurídicas; por tanto, aquellas normas de rango inferior no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas.

En atención a ello, a juicio de este Despacho, se desprende que las resoluciones no están por encima de las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional, razón por la cual corresponde que se enmarquen dentro de los parámetros contenidos en la disposición de mayor jerarquía.

De esta manera se da 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, 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/drc
C-280-25

² Nota C-055-25 de 11 de marzo de 2025 (<https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-055-25>) y Nota C-097-25 de 15 de abril de 2025 (<https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-097-25>).