



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de julio de 2022  
C-SAM-29-22

Licenciado  
Miguel Samudio  
Vicealcalde de Tierras Altas  
Provincia de Chiriquí  
E. S. M.

**Ref: Trámites y procedimientos de alimentos importados**

Señor Vicealcalde:

Hacemos referencia a su Nota S/N de 27 de junio de 2022, ingresada al correo institucional [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa), el 7 de julio de 2022; por medio la cual nos consulta lo siguiente:

- “1. ¿Puede el director de la Agencia Panameña de Alimentos tramitar notificaciones de importaciones, que hayan declarado los predios o infraestructuras de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., como destino de los productos agropecuarios alimenticios de cualquier naturaleza cosechados fuera del territorio nacional (importados) a ser introducidos a territorio fiscal?
2. ¿Puede el director general de la Autoridad Nacional de Aduanas liberar una carga de producto agropecuario alimenticio de cualquier naturaleza cosechado fuera del territorio nacional (importado), y permitir su ingreso a territorio fiscal, cuando existan documentos donde el importador haya declarado los predios o infraestructuras de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A. será el destino de los productos agropecuarios alimenticios importados?
3. ¿Puede el director de la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria del Ministerio de Salud otorgar registro sanitario a un producto agropecuario alimenticio de cualquier naturaleza cosechado fuera del territorio nacional (importado) introducido y reempacado en los predios o infraestructuras de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.?
4. ¿Puede el gerente general de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., permitir que en sus instalaciones arrendatarios ingresen, procesen, almacenen y/o distribuyan productos agropecuarios alimenticios de cualquier naturaleza cosechados fuera del territorio nacional (importados), destinados al consumo local o a la exportación?”

Vista las inquietudes formuladas, esta Procuraduría debe señalar que de conformidad con lo previsto por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales”; está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto, presupuestos legales que en esta oportunidad no se observan en su solicitud; toda vez que, su consulta guarda relación con una serie de actuaciones proferidas por diferentes instituciones, entre las cuales, algunas han sido objeto de denuncias por parte de productores panameños; y que son de conocimiento público.<sup>1</sup>

Ahora bien, en aras de ofrecer una orientación, sin que ello implique un criterio de fondo o una posición vinculante por parte de este Despacho, pasamos a exponer algunas consideraciones generales.

Partimos por manifestarle que en atención a su última interrogante, (identificada N°4) esta Procuraduría emitió opinión a través de las Notas C-066-22 de 5 de mayo de 2022 y C-110-22 de 5 de julio de 2022, de las cuales adjuntamos copias para mayor ilustración. En la consulta C-066-22, se señaló lo siguiente cito: “...somos del criterio jurídico que si pudiera existir la posibilidad que, desde las instalaciones de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, se introduzcan, almacenen, procesen y/o distribuyan alimentos de origen agropecuario, cosechados fuera de la República de Panamá, por comerciantes panameños.”

También resulta de interés, destacar de la consulta Nota C-110-22, en su parte medular, lo siguiente:

“...  
Ahora bien, de la lectura de los fines de la precitada sociedad, mismos que fueran establecidos en el punto 2.1 del literal a de la Resolución de Gabinete N°18 calendada 3 de febrero de 2012, podemos colegir que la creación de la empresa Mercados Nacional de la Cadena de Frío S.A., fue pensada con el objetivo de apoyar al productor nacional y a los consumidores, así como para contribuir con la mejora de la cadena de distribución y comercialización de los productos alimentarios cosechados en el territorio nacional.

No obstante, en el punto 2.2 de esta misma excerpta legal, como indicáramos en la respuesta que emitiésemos a través de la nota C-066-22 de 5 de mayo de 2022, se estipuló 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 será interpretado de manera que se amplíen y no se restrinjan los fines de la sociedad.”

---

<sup>1</sup> V. Nota C-066-22 de 5 de mayo de 2022.

En ese mismo sentido, se encuentra el artículo 3 del Reglamento Interno para los arrendatarios de los Mercados propiedad de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío S. A. el cual fuera redactado en términos similares, a saber:

“Artículo 3. **Criterios discrecionales en la contratación y el procedimiento:** El presente reglamento permite la incorporación de criterios discrecionales en la selección de servicios y actividades que sean gestionados, tramitados, que guarden relación y/o que afecten a bienes de propiedad o que sean administrados por CADENA DE FRÍO, siempre que la discrecionalidad aludida no contravenga normas de orden público cuya observancia y cumplimiento sea de obligatorio cumplimiento.

De allí que, esta Procuraduría llegase a la conclusión que la intensión de ello, fue permitirle a la empresa ofrecer una gama de actividades y opciones, que podrían ser posteriormente delimitadas—o ampliadas—a través de sus respectivos contratos de arrendamientos.”

En atención al resto de sus inquietudes; que guardan relación con las diferentes competencias de otras entidades, expongo los siguientes argumentos.

La Ley 206 de 30 de marzo de 2021 “*Que crea la Agencia Panameña de Alimentos y deroga el Decreto Ley 11 de 2006, que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos*”, establece en su artículo 1, que la mencionada Agencia, conocida por sus siglas APA, es una entidad del Estado cuyo objetivo es la gestión y verificación de los trámites para la producción agroindustrial e industrial de alimentos, así como la exportación e importación de alimentos, su tránsito y transbordo, de conformidad con las normas de salud animal, sanidad vegetal, cuarentena e inocuidad y las normas del comercio internacional.

Para el cumplimiento de las funciones atribuidas a la Agencia Panameña de Alimentos, contenidas en la referida Ley 206 de 2021, le corresponde al Ministerio de Desarrollo Agropecuario establecer las acciones relativas a la protección del patrimonio agropecuario nacional, con el objetivo de prevenir y controlar, en forma integral, los riesgos fito y zoonosarios; al Ministerio de Salud, le corresponde la competencia en materia de prevención y control de riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos y control de zoonosis, y al Ministerio de Comercio e Industrias, lo relacionado con las normas técnicas y la administración del cumplimiento de los acuerdos comerciales internacionales.<sup>2</sup>

El artículo 4, numerales 1,2 y 4 del Decreto Ejecutivo 125 de 29 de septiembre de 2021, que reglamenta la Ley 206 de 2021, dispone entre las funciones de la citada Agencia, asegurar que en los trámites y procesos, se cumplan con las normas y los requisitos de competencia del MINSA, MIDA, MICI o cualquier entidad competente; asegurar que en los trámites de importación en los que intervenga se cumplan con los procedimientos correspondientes,

---

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley 206 de 30 de marzo de 2021 “Que crea la Agencia panameña de Alimentos y deroga el Decreto Ley 11 de 2006, que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos”.

establecidos por las autoridades competentes que intervienen en el proceso de importación; verificar, dentro del ámbito de su competencia, que en los trámites los productos alimenticios para consumo humano o animal, así como la documentación que los respalda, introducidos al territorio nacional a través de terminales aérea, puertos marítimos y puestos fronterizos terrestres, cumplan con los requisitos sanitarios y administrativos establecidos por las autoridades competentes en la materia y asegurar el acceso y la publicidad de las normas, requisitos y procesos aplicables a todos los trámites para la producción agroindustrial e industrial de alimentos, la exportación e importación de alimentos, su tránsito y transbordo, asegurando un sistema transparente y eficiente.

Por su parte, la Agencia velará por el cumplimiento de todo lo dispuesto en la Ley 206 de 2021, **en estrecha colaboración y coordinación** con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Comercio e Industrias, **y todas aquellas autoridades competentes en materia de controles sanitarios y fitosanitarios de alimentos**, para la producción agroindustrial e industria de alimentos, exportación e importación, su tránsito y transbordo.<sup>3</sup>

Adicional a ello, cabe destacar que, dentro de las funciones del director de la Agencia Panameña de Alimentos, está la de coordinar con todo aquello que esté en el ámbito de su competencia, con otras instituciones y organismos nacionales e internacionales a cargo o relacionados con la tramitología de la seguridad de los alimentos.<sup>4</sup>

Para ello, la Agencia ha establecido un sistema de proceso de datos de información denominado "SIT", que consiste en una plataforma digital, tecnológica, moderna y eficiente, cuya finalidad es la simplificación, facilitación y control de trámites en materia de producción agroindustrial e industrial de alimentos, exportación e importación de alimentos, su tránsito y transbordo, bajo la administración y control de la Agencia; dicho sistema deberá contar con conectividad de otros sistemas informáticos o bases de datos gubernamentales, como por ejemplo, pero no limitado, con el Sistema Informático de Aduanas, Ventanilla Única de Comercio Exterior, Registro de la Industria Nacional, Panamá Emprende **y con otras plataformas electrónicas que faciliten la obtención de datos o información**, a fin de agilizar la verificación de los documentos, verificar la condición de las empresas y existencia de permisos, con el objetivo de minimizar los tiempos en los trámites.<sup>5</sup>

En tal sentido, estos sistemas permiten la complementariedad, la transparencia y la agilidad de los procesos en los mencionados trámites administrativos.

Por otro lado, téngase en cuenta que la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria es la responsable de establecer los mecanismos regulatorios de control y los procedimientos técnicos-administrativos para la verificación del cumplimiento de los

---

<sup>3</sup> Artículo 3 del decreto 125.

<sup>4</sup> Cfr. Numeral 14, Artículo 11, Decreto 125 de 2021.

<sup>5</sup> Artículos 19 y siguientes del Decreto Ejecutivo 125 de 2021.

requisitos, con base en la legislación sanitaria alimentaria nacional vigente, que deben cumplir los productos alimenticios sujetos a registro sanitario.<sup>6</sup>

La Autoridad Nacional de Aduanas, es la encargada de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías, personas y medios de transporte por las fronteras, puertos y aeropuertos del país, para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan o para los controles que les son aplicables, así como de prevenir, investigar y sancionar las infracciones aduaneras, de formar estadísticas sobre el comercio exterior, intervenir en el tráfico internacional de mercancías y cumplir con las funciones que se le confieran, mediante acuerdos internacionales de los que forme parte la República de Panamá.<sup>7</sup> En tal sentido, corresponde a la Autoridad de Aduanas ejercer las funciones de control y fiscalización en aplicación a la ley; y de requerirse acciones conjuntas de competencias sobre mercancías, personas y medios de transportes, que se encuentre bajo la potestad aduanera, tal acción, **deberá ser coordinada y practicada en conjunto con Aduanas.**<sup>8</sup>

Como podemos observar, cada una de las instituciones públicas de acuerdo a sus leyes tiene definidas sus competencias y funciones; las cuales, además, algunas de ellas, podrán coordinarse con cada entidad, en el marco de dicha función; sin olvidar que las actuaciones de los funcionarios se ejercen dentro del estricto principio de legalidad.

En esa misma línea de pensamiento, el Pacto Social de constitución de la sociedad anónima Mercados Nacionales de la Cadena de Frío S.A., aprobado mediante la Resolución de Gabinete N°18 de 3 de febrero de 2015, en su punto segundo, literal 1, establece dentro de los fines de la Sociedad *“Coordinar con las entidades públicas o privadas correspondientes, incluyendo aquellas con competencias en materia de salud agropecuaria y alimentaria, las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 90 de 2013, para lo cual podrá celebrar los acuerdos, convenios o contratos que considere necesarios con cualquiera autoridad nacional o municipal o con la entidades privadas o particulares según corresponda”*.

En tal sentido, esta Procuraduría concluye que cada una de las entidades del Estado tiene sus competencias definidas conforme la Constitución Política, leyes, acuerdos y tratados internacionales respecto a los procesos y trámites administrativos de verificación y control de los alimentos importados; los cuales de acuerdo a los mismos fines de la sociedad de Cadena de Frío S.A., podrán coordinarse en materia de salud agropecuaria y alimentaria; dentro del marco de estricta legalidad que dispone la Constitución Política en su artículo 18.

---

<sup>6</sup> Cfr. 53, del Decreto Ejecutivo 125 de 29 de septiembre de 2021 “Que reglamenta la Ley 206 de 2021, Que crea la Agencia Panameña de Alimentos y Deroga l Decreto Ley 11 de 2006, que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos”.

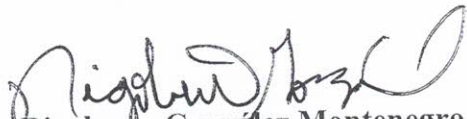
<sup>7</sup> Artículo 19 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, “Que crea la Autoridad Nacional de Aduana y dicta disposiciones concernientes al Régimen Aduanero”.

<sup>8</sup> Artículo 27 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008.

Lo anteriormente expuesto, es independiente de la recomendación que este Despacho sugirió a través de la consulta Nota- C-110-22 de 5 de julio de 2022, en la cual se aconsejó la conformación de una mesa de trabajo con los arrendatarios, la Agencia Panameña de Alimentos; y la empresa Merca Panamá, lo cual hacemos reiterativo, a fin de que se incluyan las otras entidades públicas, para garantizar la mejora de la cadena de distribución y comercialización de los productos alimentarios, especialmente los perecederos, en beneficio del interés general, a efectos de mejorar la calidad de vida de los panameños en cuanto al abastecimiento alimentario, contando con la colaboración de las autoridades nacionales y municipales.

No obstante, las orientaciones dadas, a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado y cualquier disconformidad con relación a las competencias de las entidades, podrá ejercer sus acciones ante las instancias judiciales respectivas.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cd.

Exp.-SAM-CON-028-22

*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: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)