

**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA  
COMPETENCIA (ACODECO)  
DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA**

**“INFORME RELATIVO A CONTINGENTE DE CAFÉ TOSTADO ESTABLECIDO  
MEDIANTE EL DECRETO DE GABINETE N° 5 DE 5 DE MARZO DE 2021”**

INFORME TÉCNICO

-EXPEDIENTE N° AC-003-24

**Fecha: 29 de octubre de 2024**

**I. ANTECEDENTES**

La República de Panamá ha considerado calificar a algunos productos agrícolas como productos sensitivos. Para estos efectos, aunque estos productos agrícolas cuentan con una protección arancelaria contra la competencia extranjera, se ha determinado un volumen de acceso al mercado mediante un contingente. En el año 2003 mediante el Decreto de Gabinete N° 25 de 2003 se adicionan productos como sensitivos y se modifican fracciones del Arancel Nacional de Importación (0901.21.00 – Sin descafeinar y 0901.22.00 – Descafeinado) relativas al café tostado. En el año 2021, mediante Decreto de Gabinete N° 5 de 5 de marzo, se estableció una medidas de control a la importación y comercialización de café tostado (contingente) de las dos fracciones arancelarias mencionadas. Dada esta restricción cuantitativa que ha perdurado semestralmente desde el año 2021 hasta la actualidad, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), ha considerado oportuno investigar su propósito, como ha evolucionado su administración y si esta medida ha afectado la libre competencia, establecida en la de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (en adelante Ley 45) en su artículo 10, con el objetivo de hacer abogacía de la competencia y recomendaciones, ya sea a agentes económicos o a instituciones del Estado, con el propósito de que se mejoren las condiciones de competencia en el mercado nacional.

## II. MARCO LEGAL

La Constitución Política de la República de Panamá (en adelante la Constitución), ha establecido unos principios, de obligatoria observación, señalando en su artículo 298 que: “***El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios***”.

En ese mismo orden de ideas, el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 45, señala la obligación de las entidades públicas de resguardar esos principios constitucionales de libre competencia y libre concurrencia, al expresar que:

“Artículo 3. Monopolios y actuaciones oficiales. Esta Ley no se aplicará a las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reserven exclusivamente al Estado y no hayan sido otorgadas en concesión. En lo que no concierna a tales actividades económicas reservadas, las instituciones y dependencias del Estado y los municipios están obligados a acatar las disposiciones contenidas en la presente Ley.

**El Estado velará por que en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica, señalados en esta Ley.** A tal efecto, todos los municipios, instituciones autónomas o semiautónomas e instituciones estatales en general podrán solicitar concepto a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante la Autoridad, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia o la protección al consumidor...” (El resaltado es nuestro).

Sobre la abogacía de la competencia, esta tiene su fundamento en el artículo 86 de la Ley 45, que es del siguiente tenor:

“Artículo 86. Funciones de la Autoridad. La Autoridad tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

...

5. Realizar abogacía de la libre competencia ante los agentes económicos, asociaciones, instituciones educativas, entidades sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil y la

*Administración Pública, a través de la cual podrá recomendar, mediante informes técnicos-jurídicos, la adopción o modificación de cualquier trámite o requisito propio de algún sector de la economía nacional o realizar estudios a fin de promover y fortalecer la competencia en el mercado.”*

**Sobre la medida de control a la importación y comercialización de café tostado, se estableció lo siguiente:**

En el año 2021, mediante el Decreto de Gabinete N°5 de 30 de marzo de 2021, se adoptó temporalmente medidas de control a la importación y comercialización de café tostado, procedente de cualquier origen, que se encuentren comprendidas dentro de las fracciones arancelarias 0901.21.00 -- Sin descafeinar y 0901.22.00 – Descafeinado. Según este decreto de gabinete esa medida se justificó principalmente por las siguientes razones:

1. *“Para la protección de intereses esenciales para el mantenimiento armónico de estas relaciones comerciales internacionales, de manera que incidan positiva y directamente en la circulación de flujos comerciales libres y equilibrados.*
2. *Por el hecho que la Ley 26 de 2001 establece que el café tostado fue calificado como productos sensitivo para la economía nacional.*
3. *Se ha detectado en la comercialización del café tostado, conductas de **incumplimiento de normas nacionales de salud pública**<sup>1</sup>, la cual hace necesario implementar medidas de control para asegurar la observancia de dichas leyes respecto a un producto esencial del sector agropecuario nacional y de la canasta básica familiar panameño,*
4. *La Comisión Interinstitucional de Defensa de la Producción Nacional se analizó la situación actual del café como rubro sensitivo de la economía nacional y en reunión extraordinaria de fecha 3 de marzo de 2021, se aprobó recomendar la adopción de medidas temporales de control a la comercialización de café tostado.*

---

<sup>1</sup> Al respecto ACODECO envió nota con número DNLC/DAMR/-059-2024/DAEM a la Oficina de Política Comercial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y esta respondió mediante nota OPC-184-2024 que “En el Ministerio de Desarrollo Agropecuario por mandato del decreto de gabinete se administra la medida, las normas nacionales de salud pública corresponden al Ministerio de Salud”. En vista de esta respuestas, la ACODECO envió nota N° DNLC/JCH-076-2024/DIC-DAEM al Ministerio de Salud solicitándole explicaciones acerca del incumplimiento de las normas de salud pública y hasta el día hoy 29 de octubre de 2024, no han respondido.

5. *Que el literal b del numeral 2 del artículo XI de la Ley 23 de 1997, permite establecer prohibiciones o restricciones a la importación de mercancías cuando sean necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de calidad y la comercialización de productos destinados al comercio internacional”*

En base a los aspectos anteriores se estableció un contingente de café molido (que incluía las fracciones arancelarias 0901.21.00 -- Sin descafeinar y 0901.22.00 – Descafeinado). Este contingente está sujeto a la obtención de una **licencia no automática**<sup>2</sup> expedida por la Unidad de Política Comercial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y se indica que las mercancías originarias de países con los cuales la República de Panamá mantiene Tratados de Libre Comercio vigentes quedan excluidas de la aplicación de la medida de control a la importación y comercialización de café tostado. A través de la Resolución OAL-059-ADM-2021 de 8 de abril de 2021 se ordenó publicar el procedimiento para la aplicación de esta medida, el volumen de las licencias no automáticas (como máximo hasta 291,178 kilogramos), la vigencia de estas licencias (hasta el 10 de octubre de 2021), el porcentaje destinado a importadores históricos interesados (90%) y para importadores nuevos (10%) y los años bases (2016, 2017 y 2018) como requisito para importar. Este esquema ha perdurado con el transcurso de los años posteriores es decir 2022, 2023 y 2024 (primer semestre).

### **III. ABOGACIA DE LA COMPETENCIA**

#### **a. Los contingentes de café**

En el año 2021 (mediante el Decreto de Gabinete N° 5 de 30 de marzo de 2021) se estableció la **medida de control a la importación y comercialización de café tostado**. Esta medida que puede señalarse como un contingente representa una cantidad definida y limitada de café

---

<sup>2</sup> La Ley 23 de 1997, en su art. 141, señala que “El trámite de licencias no automáticas de importación, no tendrá en las importaciones efectos restrictivos o distorsivos adicionales a los que resulten del establecimiento de la restricción. Los procedimientos de trámite de licencias no automáticas guardarán relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no conllevarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida.

tostado a importar a la República de Panamá. Es definida porque solo se refiere al café tostado (que incluía solamente las fracciones arancelarias 0901.21.00 -- Sin descafeinar y 0901.22.00 – Descafeinado). Por otro lado, es limitada porque solo se refiere a una cantidad finita de las mercancías que no crece (o decrece) con el pasar de los años. Este contingente alcanza un volumen de 291,198 kilogramos a importar semestralmente (lo que equivale a 642,075 lb o 6,420.75 qq). Esta cifra se basa, según el MIDA, en un promedio de las importaciones de estas mercancías determinado en base a los kilogramos importados de los años 2016, 2017 y 2018. Al verificar las cifras de importaciones de la Autoridad Nacional de Aduana (ANA) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), de las dos fracciones arancelarias, se observa que las cifras del INEC alcanzan los 291,223.67 kilogramos, cifra cercana a los 251,516.85 kilogramos de la ANA, ver tabla N° 1 que cada semestre se importaba como máximo.

**TABLA N° 1**

**KILOGRAMOS IMPORTADOS DE LAS FRACCIONES ARANCELARIAS  
0901.21.00 Y 0901.22.00 DESDE AL AÑO 2016 AL 2020**

<b>DATOS DE LA ANA</b>					
Suma de PESO_NETO	AÑO				
COD_ARANCELARIO	2016	2017	2018	2019	2020
0901.21.00	210,293.71	409,459.85	799,006.68	1,033,109.99	1,033,621.18
0901.22.00	43,735.04	23,330.66	23,275.19	31,492.84	49,913.58
Total general	254,028.74	432,790.51	822,281.87	1,064,602.83	1,083,534.75
Promedio simple (3 años)			503,033.71	773,225.07	990,139.82
Promedio simple / 2			251,516.85	386,612.54	495,069.91
<b>DATOS DE INEC</b>					
COD ARANCELARIO	2016	2017	2018	2019	2020
0901.21.00	287,898.00	523,704.00	830,135.00	1,080,143.00	1,316,081.00
0901.22.00	48,629.00	32,378.00	24,598.00	27,526.00	60,399.00
Total general	336,527.00	556,082.00	854,733.00	1,107,669.00	1,376,480.00
Promedio simple (3 años)			582,447.33	839,494.67	1,112,960.67
Promedio simple / 2			291,223.67	419,747.33	556,480.33
Fuente: en base a cifras de la ANA y del INEC.					

Además, las cifras de las importaciones confirman que se estableció la medida de control a la importación y comercialización de café tostado procedente de cualquier origen, que se encuentren comprendidas dentro de sus incisos arancelarios 0901.21.00 y 0901.22.00 en base

a cifras oficiales, en tanto quedó de lado la exclusión de las mercancías de países con los cuales la República de Panamá tiene TLC lo que consideramos correspondería a un volumen menor del contingente a importar bajo la mencionada medida. Ahora bien, al verificar los cálculos con datos del INEC, observamos que el volumen establecido con la medida de 291,178 kilogramos a importar semestralmente es 45.67 kilogramos menor al promedio semestral del periodo 2016-2018.

La tabla N° 2 muestra que el contingente de café tostado inicialmente se estimó en base al promedio de las importaciones de los años 2016, 2017 y 2018 del INEC, es decir 291,178 kilogramos semestralmente. Esto ha permanecido para los años siguientes. De haber sido dinámica esta medida (es decir, variable por el aumento de las importaciones en el tiempo) este contingente debió haber aumentado alejándose del cálculo inicial de la medida. Al mantener el volumen semestral sin cambio, a pesar del aumento de las importaciones de estas dos fracciones arancelarias, se deja entrever el carácter proteccionista de la medida de control a la importación y comercialización de café tostado en beneficio de la producción e industria nacional de café.

**TABLA N° 2**

**DECRETOS DE GABINETE Y RESOLUCIONES QUE DESDE EL AÑO 2021  
SUSTENTARON JURÍDICAMENTE LA MEDIDA DE CONTROL A LA  
IMPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE CAFÉ TOSTADO**

<b>Decreto de Gabinete</b>	DG N°5 de 30 de marzo de 2021	DG N° 24 de 30 de sept. de 2021	DG N° 4 de 6 de abril de 2022	DG N° 28 de 6 de junio de 2022	DG N° 15 de 28 de marzo de 2023	DG de 33 de octubre de 2023	DG de 18 de marzo de 2024
<b>Resolución</b>	Resolución N°OAL-059-ADM-2021	Resolución N°OAL -160-ADM-2021	Resolución N°OAL -045-ADM-2021	Resolución N°OAL -143-ADM-2022	Resolución N°OAL-034-ADM-2023	Resolución N°OAL-113-ADM-2023	Resolución N°OAL-059-ADM-2024
<b>Fecha de la resolución</b>	8 de abril de 2021	6 de octubre de 2021	7 de abril de 2022	20 de octubre de 2022	30 de marzo de 2023	5 de octubre de 2023	2 de abril de 2024
<b>Kilos</b>	291,178.00	291,178.00	291,178.00	291,178.00	291,178.00	291,178.00	291,178.00
<b>Distribución 90%</b>	262,060	262,060	262,060	262,060	262,060	262,060	262,060.2
<b>Distribución 10%</b>	29,118	29,118	29,118	29,118	29,118	29,118	29,117.8
<b>Periodo base</b>	2016-2018	2016-2018	2016-2018	2016-2018	2016-2018	2016-2018	2016-2018

Fuente: Información pública en internet

El contingente de café en cada semestre se dividió en dos grupos, un grupo denominado importadores históricos y otro llamado importadores nuevos. Para ser considerado importador histórico era necesario que el agente económico haya importado durante los años 2016, 2017 y 2018, es decir en los tres años. A este grupo se le asignaba el 90% del contingente y al grupo de importadores nuevos se le asignará el 10% restante, ver tabla N° 2.

El volumen semestral del contingente se utilizó durante los años 2022, 2023 y 2024 (hasta el momento solo se ha subastado la mitad del contingente anual). La medida de importar en los años posteriores este volumen resulta restrictivo, porque implica que tampoco cambiaron las justificaciones que dieron origen a la medida cuantitativa de importación en los años siguientes al establecimiento de la mencionada medida.

Por otro lado, en cuanto al reparto del contingente (90 % para los históricos y 10% para los nuevos) podemos señalar que está dentro de lo permitido dentro del art. 153 de la Ley 23 de 1996<sup>3</sup>.

En los años 2016, 2017 y 2018, las importaciones de las fracciones arancelarias 0901.21.00 -- Sin descafeinar y 0901.22.00 – Descafeinado, denotaron un comportamiento creciente de los kilogramos importado. Es decir, en el año 2016 las importaciones fueron de 254,028.74 kilogramos, para el año 2017 fue de 432,790.51 kilogramos y para el año 2018 alcanzaron los 822,281.87 kilogramos. En el año 2017, las importaciones crecieron respecto al 2016 en un 70.37% y para el año 2018 (año anterior al establecimiento de la medida) la importaciones de las fracciones arancelarias mencionadas crecieron en 90.00%. Estos altos crecimientos anuales de las importaciones, en parte, justificaron por parte de la “Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Producción Nacional”<sup>4</sup> la imposición de la **medida de control a la importación y comercialización de café tostado**, es decir, un contingente de café. En estos tres años, el 35.29% de los kilos netos importados proceden de la República de Colombia, el 19.15% procede de México y el 17.97% procede de los Estados Unidos de

---

<sup>3</sup> Las licencias reservadas para nuevos importadores nunca serán menores del cinco por ciento (5%) de la asignación total.

<sup>4</sup> Establecida mediante Decreto Ejecutivo N° 146 de 2020. En el art. 2, numeral 8, menciona como uno de sus integrantes, “Un representante de la Autoridad de Competencia y Protección al Consumidor”.

América, ver tabla N° 3. Estos son los países con mayor incidencia en el origen de las importaciones.

**TABLA N° 3**  
**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL SEGÚN PAÍSES EN LAS IMPORTACIONES**  
**DE CAFÉ TOSTADO (0901.21.00 -- SIN DESCAFEINAR Y 0901.22.00 –**  
**DESCAFEINADO) A LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, DEL PERIODO 2016-2018**

Código	País	Kilos Netos Importados				Total general	%
		2016	2017	2018			
CO	Colombia	81,828.01	146,722.07	303,961.74	532,511.82	35.29	
MX	México	16,751.55	112,384.87	159,894.65	289,031.07	19.15	
US	Estados Unidos de América	44,292.00	46,604.13	180,302.03	271,198.15	17.97	
IT	Italia	52,060.04	38,880.97	65,499.15	156,440.16	10.37	
GB	Reino Unido	41,560.12	27,075.71	27,115.27	95,751.10	6.34	
ZL	Zona Libre de Colón	13,163.26	30,517.42	37,666.83	81,347.51	5.39	
PA	Panamá		18,324.69	14,482.72	32,807.41	2.17	
ES	España	3,811.33	4,996.17	12,718.02	21,525.52	1.43	
HK	Hong Kong		3,205.65	12,970.00	16,175.65	1.07	
BR	Brasil			3,085.00	3,085.00	0.20	
CH	Suiza		2,265.02		2,265.02	0.15	
CA	Canadá			1,730.00	1,730.00	0.11	
PL	Polonia	393.44	760.00	498.20	1,651.64	0.11	
DE	Alemania	12.00		1,126.56	1,138.56	0.08	
BE	Bélgica		627.81		627.81	0.04	
KR	República de Corea		426.00	15.00	441.00	0.03	
NL	Holanda			180.00	180.00	0.01	
AU	Australia	150.00			150.00	0.01	
CR	Costa Rica			70.61	70.61	0.00	
SV	El Salvador	7.00		54.00	61.00	0.00	
NI	Nicaragua			20.00	20.00	0.00	
(en blanco)				892.10	892.10	0.06	
Total general		254,028.74	432,790.51	822,281.87	1,509,101.13	100.00	
Var%			70.37	90.00			
Promedio de los 3 años (en Kg)					503,033.71		
Promedio de los 3 años / 2 (En Kg)					251,516.85		

Fuente: en base a cifras de la Autoridad Nacional de Aduanas.

En 2018, la República de Colombia ocupó la tercera posición de importancia a nivel mundial dentro de los países exportadores de café<sup>5</sup> lo cual confirma la importancia de este país en el comercio internacional de café e implica la “amenaza” a la que los productores de café locales

<sup>5</sup> Según <https://www.larepublica.co/especiales/ruta-del-cafe/durante-2018-la-produccion-de-cafe-mundial-fue-de-168-millones-de-sacos-de-60-kg-2840566>

se enfrentaban y que justificaron por parte de la comisión en referencia el establecimiento de la medida de control a la importación y comercialización de café tostado.

**b. Asignación de la medida de control a la importación y comercialización de café tostado a partir del 2021**

**TABLA N° 4  
ASIGNACIÓN DE LA MEDIDA DE CONTROL A LA IMPORTACIÓN Y  
COMERCIALIZACIÓN DE CAFÉ TOSTADO A PARTIR DEL AÑO 2021**

IMPORTADOR	AÑO			Categoría	DG N°	DG N°	DG N°	DG N°	DG N°	DG N°	DG N°	DG N°	Total	%
	2,016	2,017	2,018		5 de 30/3/ 2021	24 de 30/9/ 2021	4 de 6/4/ 2022	28 DE 6/10/ 2022	15 DE 28/3/ 2023	33 DE 3/10/ 2023	18 DE 27/3/ 2024			
	Historicos 90%	Nuevos (10%)	Historicos 90%		Nuevos (10%)	Historicos 90%	Nuevos (10%)	Historicos 90%	Nuevos (10%)	Historicos 90%	Nuevos (10%)	Historicos 90%		
PRODUCTOS ALIMENTICIOS PASCUAL S A	16,752	131,575	283,899	3	√	√	√	√	√	√	√	√	84600	5
NESTLE PANAMA S A	42,250	30,284	31,279	3	√	√	√	√	√	√	√	√	63931	4
J V PANAMA S A	6,304	5,605	2,909	3		√	√	√	√	√	√	√	30060	2
AGENCIA INTERNACIONAL DE MARCAS S A	8,497	17,122	17,234	3	√								14751	1
IMPORTADORA RICAMAR S A	412	1,596	3,343	3		√	√	√	√	√	√	√	28253	2
INVERSIONES PANAMERICANA DE CAFÉ, S.A.	25,076	18,049	29,415	3		√	√	√	√	√	√	√	77547	5
PREMIUN CAFÉ DE LATINOAMERICA, S.A.	1,763	15	7,379	3			√	√	√	√	√	√	22033	1
SIAT, S.A.	0	8,609	13,844	2			√	√	√	√	√	√	39811	2
PRODUCTOS DE PRESTIGIO S A	0	486	3,738	2		√	√	√	√	√	√	√	27235	2
ONTARIO COFFEE PANAMA S.A.	0	6,898	11,870	2				√	√				7395	0
HARD DISCONT PANAMA S.A.	0	0	19,699	1	√								6787	0
ALIMENTOS CARNICOS DE PANAMA, S.A.				0	√	√	√	√	√	√	√	√	1169223	70
PRICESMART PANAMA, S.A.				0		√	√	√	√	√	√	√	33036	2
INMOBILIARIA DON ANTONIO, S.A.				0		√	√	√	√	√	√	√	31954	2
TAMEK, S.A.				0				√	√	√	√	√	20994	1
LUIS NICOLAS QUINTERO ESQUIVEL				0		√							4800	0
QUALITY AGENT INTERNATIONAL, S.A.				0		√							4800	0
AGROCOMERCIAL SANTA MARIA, S.A.				0				√					3235	0
HACIENDA EL RODEO, S.A.				0				√					3235	0
Total general	101,054	220,239	424,609										1673681	100

Fuente: En base a las importaciones de la ANA y Boletines de los contingentes de café molido proporcionados por el MIDA.

En la tabla N° 4, se observa las empresas importadoras de las dos fracciones arancelarias de café tostado (0901.21.00 -- Sin descafeinar y 0901.22.00 – Descafeinado), los kilogramos importados por estas empresas para identificar a los importadores históricos (es decir los que hayan hecho importaciones durante los años 2016, 2017 y 2018) identificándolos en la tabla con el número 3. También se muestra en la tabla cuando importó desde el año 2021 hasta el 2024 (primer semestre). En la tabla N° 4, en base a cifras de importación de la ANA, se denotan los siguientes aspectos de importancia:

La empresa **SIAI, S.A.**, no importó en el año 2016 y fue considerada importadora histórica en los contingentes del DG N°4 de 6 de abril de 2022, DG N° 28 de 6 de octubre de 2022, en el DG N° 15 de 28 de marzo de 2023, en el DG N° 33 de 3 de octubre de 2023 y DG N° 18 de 27 de marzo de 2024.<sup>6</sup>

La empresa **Hard Discont Panamá, S. A.**, no importó en los años 2016 ni 2017 y fue considerada importador histórico en el contingente del DG N° 5 de 30 de marzo de 2021.<sup>7</sup>

La empresa **Alimentos Cárnicos de Panamá, S. A.**<sup>8</sup> no importó en los años 2016, 2017 ni 2018 (los años base) en tanto fue considerado como importador histórico en los contingentes establecidos mediante DG N° 5 de 30 de marzo de 2021, N° 24 de 30 de septiembre de 2021, DG N°4 de 6 de abril de 2022, DG N° 28 de 6 de octubre de 2022, en el DG N° 15 de 28 de marzo de 2023, en el DG N° 33 de 3 de octubre de 2023 y DG N° 18 de 27 de marzo de 2024. Es importante señalar que este importador no solo no cumplía con el requisito de ser importador histórico (importar en los años 2016, 2017 y 2018) sino que esta empresa fue la

---

<sup>6</sup> El MIDA, mediante nota OPC-259-2024 de la Oficina de Política Comercial, señaló: “La empresa SIAI, S.A importó en los años 2017 y 2018, por lo tanto, según la resolución, la importación en uno de los años 2016, 2017, 2018, es suficiente para darle el carácter de histórico”.

<sup>7</sup> El MIDA, mediante nota OPC-259-2024 de la Oficina de Política Comercial, señaló: “La empresa Hard Discont Panamá, S. A. importó en el año 2018, por lo tanto, según la resolución, la importación en uno de estos años es suficiente para darle el carácter de histórico”.

<sup>8</sup> Esta empresa es parte del Grupo Colombiano NUTRESA dedicado a un la producción de alimentos, entre ellos el café tostado y molido (marca sello rojo).

que obtuvo la **mayor cantidad de kilogramos asignados, es decir importó a través de este mecanismo un total de 1,169,222.50 kilogramos, lo que representa el 69.86% de todos los kilogramos de café importados con motivo de la medida de control de importación y comercialización de café tostado desde su establecimiento en el año 2021.**<sup>9</sup>

En términos de lo que se conoce como licencia no automática, la denominada medida de control de importación y comercialización es un contingente o volumen de kilogramos que en sí mismo restringe la importación y el comercio local, en este caso de café tostado y en su administración ha generado mayores restricciones con respecto a la restricción que la misma medida ocasiona. Es decir, el volumen total a importar es limitado, no ha crecido con el tiempo, los años bases (2016, 2017 y 2018) no han cambiado con el transcurso del tiempo, los importadores históricos y nuevos permanecen invariables. Importadores “históricos” no cumplen con el requisito de importar en los 3 años. Uno de los supuestos importadores históricos no solo no importó en los años base establecidos como requisito, sino que fue el mayor importador con la medida. En resumen, la medida de control de importación y comercialización ha generado distorsiones como tal y en su administración no benefician la libre competencia y la libre competencia en el contingente de café tostado establecido con motivo del Decreto de Gabinete N° 5 de 30 de marzo de 2021 y los decretos de gabinete posteriores y relativos a la medida de control de importación y comercialización de café tostado.

Con motivo del Decreto de Gabinete N° 5 de 30 de marzo de 2021, la Resolución N°OAL-059-ADM-2024 de 2 de abril de 2024, en la tercera parte resolutive, señala que “*Se asignara el 90% del volumen total establecido a los importadores históricos interesados que documenten importaciones de café tostado durante los años **2016, 2017 y 2018** teniendo en cuenta la utilización de los niveles asignados durante la vigencia del Decreto de Gabinete N° 5 de 30 de marzo de 2021. El 10% restante se asignará a importadores nuevos*”. De esta forma, es dable señalar que el requisito para ser importador histórico es que haya importado

---

<sup>9</sup> El MIDA, mediante nota OPC-259-2024 de la Oficina de Política Comercial, señaló: “*La empresa Alimentos Cárnicos de Panamá, S. A.: esta empresa presentó declaración jurada de que se dio una fusión entre las empresas Alimentos Cárnicos de Panamá y Comercial Pozuelo Panamá, S. A., sobreviviendo la empresa Alimentos Cárnicos de Panamá, S. A. por lo que las importaciones documentadas aparecen a nombre de la empresa Comercial Pozuelo Panamá, S. A.*”.

durante los años 2016, 2017, y 2018, de ninguna manera puede interpretarse que para ser considerado importador histórico solo es necesario que se realicen importaciones en uno o dos de los años mencionados. Además, es lógico pensar que el importador interesado es el que realice importaciones y que no sea otro importador (aunque sea del mismo grupo económico) que “documente” haber hecho importaciones de las fracciones arancelarias objeto de la medida de control de importación y comercialización de café tostado. Si otra es la interpretación (en este caso que basta un solo año para ser considerado importador histórico) debe redactarse claramente que se considera un “importador histórico” y si la empresa interesada en parte del contingente es la que debe realizar las importaciones o es otra empresa del grupo económico la que sirva para “documentar” o probar que una empresa cumpla con este requisito. Esto último puede dar origen a que se incurra en faltas administrativa relativas a la validez de los documentos que presenten los interesados en participar en los volúmenes de café tostado del contingente.

**c. Variación % de precios promedios de café nacional e importado en las principales cadenas de supermercados del área metropolitana en junio 2024 con respecto a marzo 2021**

La ACODECO realiza periódicamente monitoreos de precios al consumidor de diferentes productos entre los cuales se encuentra el café (tostado y molido) en las principales cadenas de supermercados del área metropolitana. En estos monitoreos se distinguen, principalmente, marcas nacionales y escasas marcas extranjeras (procedentes de Colombia, Italia y USA). En las principales cadenas de supermercados del área metropolitana, desde el mes de marzo de 2021 hasta el mes de junio 2024, se han monitoreado un total de 167 presentaciones de café. De este total, las presentaciones que se encuentran tanto en el monitoreo de marzo 2021 como en el monitoreo de octubre 2024 son un total de 33, de los cuales 30 presentaciones (90%) reflejaron aumentos en los precios promedios para octubre 2024 con respecto a marzo 2021 (ver tabla N° 5), y 3 presentaciones mostraron disminuciones en sus precios promedios (10%). Los rangos de aumento van desde el 3.55% hasta el 34.75%.

**TABLA N° 5**

**VARIACIÓN % DE LOS PRECIOS PROMEDIOS DE CAFÉ NACIONAL E IMPORTADO EN LAS PRINCIPALES CADENAS DE SUPERMERCADOS DEL ÁREA METROPOLITANA, MARZO 2021 Y OCTUBRE 2024**

PRODUCTO	Peso	Origen	Marca	MAR-2021	SEPT-2022	OCT-2023	ENE-2024	ABR-2024	JUN-2024	OCT-2024	Variación absoluta Oct/Jun 2024	Variación % Mar -21/OCT 2024	Orden de var. %
Bannaba coffe grano 215 g	215	Pmá	Bannaba	---	---	---	---	---	5.29	5.19	<b>n.d.</b>	n.a.	
Janson'h Tueste Regular(Ground)Rojo 320g	320	Pmá	Janson	5.37	7.07	7.18	7.19	7.19	7.19	7.24	<b>1.87</b>	34.75	1
Café Sello Rojo 212gr	212	Col.	Sello Rojo	2.57	2.97	3.35	3.39	3.41	3.40	3.39	<b>0.83</b>	32.26	2
Café Sello Rojo 425gr	425	Col.	Sello Rojo	4.96	5.72	6.38	6.43	6.21	6.44	6.39	<b>1.43</b>	28.76	3
Janson'h Tueste Regular (Whole) Verde 320gr	320	Pmá	Janson	5.65	7.11	7.20	7.22	7.21	7.21	7.25	<b>1.60</b>	28.23	4
Café Dorado Envase 454 g	454	Pmá	Dorado	2.22	2.85	2.80	2.90	2.83	2.86	2.84	<b>0.62</b>	27.98	5
Del Fino Café de Altura Tueste Especial 425 g	425	Pmá	Del Fino	6.39	7.50	7.88	7.94	7.84	7.93	7.94	<b>1.55</b>	24.26	6
Café Suárez Boquete 100 % puro 400gr	400	Pmá	Suarez	6.50	7.93	6.00	---	8.19	7.27	8.05	<b>1.55</b>	23.79	7
Del Fino Café de Altura Tueste Especial 212 g	212	Pmá	Del Fino	3.79	4.38	4.64	4.67	4.67	4.67	4.69	<b>0.90</b>	23.75	8
Café Palo Alto Exportación 212 g	212	Pmá	Palo Alto	3.16	3.68	3.83	3.92	3.96	3.95	3.88	<b>0.72</b>	22.84	9
Café Palo Alto Exportación 425 g	425	Pmá	Palo Alto	6.03	7.07	7.26	7.50	7.59	7.40	7.36	<b>1.34</b>	22.15	10
Café Amistad Arábigo 212 g	212	Pmá	Amistad	2.76	2.79	2.94	2.93	2.98	3.05	3.11	<b>0.35</b>	12.84	11
Café Durán Altura Regular 425 g	425	Pmá	Durán	6.02	6.70	6.68	6.65	6.68	6.68	6.75	<b>0.73</b>	12.16	12
Café Coclé Sobre 12 u de 22 g c/u	264	Pmá	Coclé	2.90	3.21	3.20	3.18	3.17	3.17	3.26	<b>0.35</b>	12.15	13
Café Durán Tradicional 12 u de 22 g c/u	264	Pmá	Durán	3.80	---	---	---	---	---	4.24	<b>0.44</b>	11.58	14
Café Valle Chiriquí sobre 12 unidades	12 unid	Pmá	Valle Chiriquí	1.68	1.81	1.82	1.80	1.83	1.87	1.87	<b>0.19</b>	11.26	15
Café Arábigo 100% 425 gr	425	Pmá	Amistad	5.50	5.56	5.73	5.73	5.71	5.86	6.11	<b>0.61</b>	11.04	16
Café Suárez Boquete 100 % puro 200gr	200	Pmá	Suarez	3.65	4.00	3.10	---	---	3.98	4.05	<b>0.40</b>	10.96	17
Café Durán Altura Extra Fino 425 g	425	Pmá	Durán	6.02	6.74	6.75	6.76	6.81	6.71	6.67	<b>0.65</b>	10.81	18
Café Coclé Envase 212 g	212	Pmá	Coclé	2.48	2.73	2.72	2.71	2.72	2.72	2.73	<b>0.25</b>	9.99	19
Café Durán Tradicional Extra Fino 212 g	212	Pmá	Durán	2.80	3.00	2.99	3.00	2.96	2.97	3.06	<b>0.26</b>	9.47	20
Café Durán Descafeinado Paquete 212 g	212	Pmá	Durán	5.67	6.17	6.19	6.23	6.17	6.11	6.19	<b>0.52</b>	9.19	21
Café Flor de Chiriquí Regular 227 g	227	Pmá	Flor de Chiriquí	1.67	1.93	1.84	1.81	1.86	1.86	1.82	<b>0.15</b>	8.90	22
Café Durán Tradicional 425 g	425	Pmá	Durán	5.29	5.87	5.74	5.63	5.66	5.57	5.76	<b>0.47</b>	8.88	23
Café Durán Tradicional Extra Fino 425 g	425	Pmá	Durán	5.28	5.82	5.80	5.83	5.82	5.78	5.75	<b>0.46</b>	8.73	24
Café Durán Altura Regular 212 g	212	Pmá	Durán	3.22	3.49	3.48	3.48	3.50	3.48	3.49	<b>0.28</b>	8.57	25
Café Durán Altura Extra Fino 212 g	212	Pmá	Durán	3.24	3.50	3.46	3.45	3.50	3.45	3.47	<b>0.23</b>	7.08	26
Café Coclé Envase 425 g	425	Pmá	Coclé	4.88	5.26	5.30	5.34	5.28	5.29	5.19	<b>0.31</b>	6.32	27
Café Durán Tradicional 212 g	212	Pmá	Durán	2.79	2.98	2.91	2.90	2.88	2.89	2.93	<b>0.15</b>	5.34	28
Café Durán en Grano 354 g	354	Pmá	Durán	6.09	6.40	6.59	6.37	6.47	6.44	6.32	<b>0.23</b>	3.84	29
Café Flor de Chiriquí Regular 454 g	454	Pmá	Flor de Chiriquí	3.27	3.41	3.45	3.40	3.36	3.37	3.38	<b>0.12</b>	3.55	30
Flor de Chiriquí Bolsa 12 Unidad 22 g c/u	264	Pmá	Flor de Chiriquí	2.25	2.20	2.17	2.18	2.21	2.22	2.21	<b>-0.04</b>	- 1.75	31
Café Dorado 227 gr	227	Pmá	Dorado	1.74	1.70	1.73	1.68	1.69	1.70	1.69	<b>-0.05</b>	- 3.04	32
Café Sello Rojo 18 sobres de 20 g	360	Col.	Sello Rojo	5.35	5.79	4.61	4.71	4.70	4.54	4.31	<b>-1.04</b>	- 19.51	33

N.a.: No aplica. N.d.: No disponible.

Nota: en el caso del Café Valle Chiriqui regulas (línea 15) se estimó que las 12 unidades tienen un peso de 22 gramos x unidad.

Fuente: ACODECO

El incremento de precios al consumidor puede estar explicado, en parte, por la tarifa actual de 60% de impuesto de importación para la fracción 0901.21.00 (-- Sin descafeinar) y 30% para la fracción 0901.22.00 (– Descafeinado) que tiende a que el mercado nacional de las dos fracciones arancelarias se pueda considerar cautivo por parte de los productores nacionales, la poca existencia de producto extranjero que compita con el producto nacional, principalmente procedente de la República de Colombia, la **medida de control de importación y comercialización de café tostado** que se establece mediante un contingente cada 6 meses, entre otros factores.

Además, dentro de los monitoreos de precios que del grupo de presentaciones de café llama la atención que las presentaciones de 454 gramos (libra) y 227 gramos (media libra) son escasas y han sido sustituidas prácticamente con pesos inferiores con lo cual puede interpretarse como un aumento disimulado del precio al consumidor en un momento determinado (reduflación). El consumidor al adquirir el producto piensa que está adquiriendo una unidad de peso (libra o media libra) y resulta que es un peso inferior.

#### IV. CONCLUSIONES

1. Establecer un contingente bajo la justificación de un incumplimiento de normas de salud pública sin señalar cual es la norma infringida, o de que si existe un incumplimiento se omita hacer las gestiones internas para superarlo o para sugerir correctivos en el país de origen del café tostado sobre esta anomalía, denota una intención de obstaculizar con la medida, la importación de café tostado, en abierto beneficio o protección de la producción e industria nacional de café tostado.
2. Los kilogramos importados a través del contingente (291,178 kg semestralmente) no cambian a través del tiempo por lo que representa una medida restrictiva a la competencia ya que no da opción a aumentar (o disminuir) de acuerdo al cambio de las circunstancias (al menos con respecto a las importaciones) que dieron origen a su adopción de la medida en el año 2021.

3. Utilizar el requisito de ser importador de café molido (con cafeína y descafeinado) en los años 2016, 2017 y 2018 para ser considerado importador histórico para los años 2021, 2022, 2023 y lo que va del año 2024, es restrictivo a la competencia ya que los importadores que hayan cumplido con el requisito de importar en estos tres años, **siempre a futuro** van a ser importadores históricos, impidiendo que otros competidores que no cumplen con el requisito pasen de ser nuevos a históricos en base a cifras de importación de años posteriores. Por ejemplo, para el contingente del año 2022, los años bases deben cambiar para ser importador histórico eliminándole el año más antiguo (2016) e incorporándole el año 2019, para las adjudicaciones del contingente del año 2022. De esta forma, algunos importadores históricos dejan de serlo y otros que eran nuevos pueden pasar a ser históricos, es decir exista una entrada o salida de empresas (libre competencia) en cada uno de los dos grupos de importadores establecidos (importadores históricos e importadores nuevos). Adicionalmente, un importador que no haya importado en los años bases (2016, 2017 y 2018) será siempre importador nuevo y nunca podrá acceder a la parte mayor del contingente destinado a importadores históricos.
4. La asignación de parte del contingente a importadores “históricos” que no cumplen con la condición es totalmente discriminatorio con respecto a otros importadores que si cumplen con la condición (importar en cada uno de los tres años, es decir, 2016, 2017 y 2018). A criterio de esta entidad la asignación del contingente a importadores históricos no está conforme a la regla establecida de allí que se está atentando contra la libre competencia, artículo 10 establecido en la Ley 45.
5. Es importante que la redacción de los requisitos para ser importador histórico estén claramente establecidos en la resoluciones que desarrollan los decretos de gabinete para el establecimiento de la **medida de control de importación y comercialización de café tostado** para que los administrados, antes de concurrir a las ruedas de negocios, puedan tomar la decisión basados en información transparente.
6. Según los monitoreos hechos por la ACODECO en base a precios al consumidor de las cadenas de supermercados en el área metropolitana, los precios promedios al consumidor han aumentado en 19 líneas de productos presentes en los monitoreos realizados en

octubre 2024 con respecto a marzo 2021. Además se observa escasa presencia de productos importados con lo cual el consumidor nacional se ve privado de contar con mayor oferta y variedad de café tostado y molido.

## **V. RECOMENDACIÓN**

Remitir este informe de abogacía al MIDA, Ministerio de Comercio e Industrias y Ministerio de Economía y Finanzas para que la medida control de importación y comercialización de café tostado no sea renovada por haber afectado el proceso de libre competencia y a los consumidores que cuentan con menos variedad y pagan precios más elevados al comprar café tostado.