



Tierras Altas Chiriquí, República
de Panamá

Teléfono: 6202-1782

E-mail: ap.tierrasaltas@gmail.com

Compendio jurídico

RUBROS SENSITIVOS

**MARCO REGULATORIO EN EL CONTEXTO DE LOS
ACUERDOS COMERCIALES SUSCRITOS POR LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ**

AUTORES: JUAN CABALLERO & ENZO POLO

16 DE ENERO DEL 2025

Introducción

La apertura de los mercados producto de la globalización de las economías trajo consigo una serie de disposiciones, entre ellas, un nuevo marco regulatorio en lo que se denominó “productos sensitivos” para la economía nacional.

La ley 23 de julio de 1997 es nuestro punto de partida en donde la República de Panamá precisó una lista de productos agropecuarios, sensitivos estos productos, y otros que a juicio del órgano ejecutivo sean declarados como sensitivos a la hora de importarlos se manejan bajo un régimen especial; la facultad para tal decisión compete a la comisión “ad hoc” tal como lo establece el artículo 147 de la ley 23 de julio de 1997.

La Asociación de la Comunidad Productora de Tierras Altas (ACPTA), como gremio vigilante y defensor de la seguridad jurídica que rige la producción agropecuaria nacional e importaciones, pone a disposición este breve resumen del marco legal que regula las importaciones de rubros sensitivos. Hacemos énfasis en los rubros papa y cebolla, frescas o refrigeradas ya que son el pilar de la economía de las tierras altas chiricanas.

Tabla de contenido

Introducción	3
Marco jurídico	5
¿Cuáles son los mecanismos de protección?.....	9
2. Ley 26 de 2001	10
4. En el TPC (2007).....	12
5. Mecanismos Especiales de Salvaguarda.	13
7. Puesta en práctica.....	14
8. Requisitos Fito-zoosanitarios.....	15
Lista de normas revisadas	17
ANEXOS.....	21

Marco jurídico

1. Mediante **Ley 23 de 15 de julio de 1997**, Panamá aprobó su adhesión al Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, que en uno de sus anexos (lista CXLI, sección I- B), incluyó lo que normalmente se conoce como **contingentes ordinarios**, dentro de los cuales se consideran como **sensitivos**, sujetos a **contingentes arancelarios**: el arroz, carne de cerdo y de gallo o gallina, leche y productos lácteos, maíz, **papas**, porotos y tomate.

2. Posteriormente, mediante **Ley 26 de 4 de junio de 2001**, promulgada en la Gaceta Oficial N°24317 de 6 de junio de 2001, se estableció que los **productos sensitivos** son: insumos o materias primas de origen agropecuario o industrial, entre otros, que a juicio del Órgano Ejecutivo sean **productos sensitivos** y de los que estén incluidos en la lista CXLI, sección I-B de la Ley 23 de 1997.

3. Luego, mediante **Decreto de Gabinete N°25 de 16 de julio de 2003**, se añadieron la **cebolla**, café tostado descafeinado y sin descafeinar, azúcar de caña en bruto y azúcar refinada, lista que sirvió de base para las negociaciones del TPC.

4. Efectivamente, 4 años después, según el Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos (**Ley 53 de 13 de diciembre de 2007**), cuyo texto final se aprobó el 11 de julio de 2007, se declararon **productos sensibles o sensitivos**, con importación restringida en Panamá: Arroz, Carne de cerdo y de gallo o gallina, Leche y productos lácteos, Maíz, **Papas**, Porotos (judías o frijoles), Tomate, **Cebolla**, Café tostado descafeinado y sin descafeinar, Azúcar de caña en bruto y azúcar refinada. Panamá y Estados Unidos acordaron la desgravación arancelaria el **28 de junio de 2007** (cuando se firmó el tratado), pero **entró en vigor el 31 de octubre de 2012**. La desgravación arancelaria comenzó en 2022 con el arroz y el pollo (pieza de muslo encuentro), diez años después de la firma del tratado de promoción comercial.

A la entrada en vigor del TPC (octubre 2012) en materia agrícola, Panamá desgrava de manera inmediata cerca del 67% del universo arancelario. Un 8,5% se desgrava en cinco años, un 9,8% del universo arancelario se desgrava en plazos de hasta 10 años, y un 14,6% en plazos superiores a 10 años, y **0,1% (papa y cebolla) no se desgrava en lo absoluto**.

El plazo máximo de desgravación es de 20 años, plazo en que Panamá ubicó uno de sus productos agrícolas más sensibles, el arroz. La desgravación arancelaria de muslo y encuentro de pollo está pactada para 0% de arancel al 2029. **La papa y la cebolla fresca no tienen ningún compromiso de desgravación arancelaria y para estos solo se establecen aperturas a través de cuotas o contingentes arancelarios**. En exclusión técnica se mantuvieron las **papas** frescas, con una **cuota** inicial de 750 T.M., y las **cebollas** frescas, con una **cuota** inicial de 800 T.M.

En el anexo IV, correspondiente a los contingentes otorgados por Panamá a los Estados Unidos, se acordó para el producto **Papas frescas o refrigeradas**, correspondiente a la fracción arancelaria 0701.90.00, con un volumen de 765 T.M. (aplicado ya el 2% para el primer año), crecimiento anual que no excederá las cantidades determinadas en el párrafo 17 del Apéndice 1 de las Notas Generales de Panamá al ANEXO 3.3 del TPC, con un arancel intracuota de 0%, y en caso de tener que aplicar un arancel del producto que exceda de la cuota, las mercancías ingresadas en cantidades en exceso de las cantidades establecidas, continuarán recibiendo tratamiento arancelario de nación más favorecida, según el método de asignación primero llegado, primero servido.

Y con respecto a las **cebollas frescas o refrigeradas**, producto correspondiente a la fracción arancelaria 0703.10.00, se acordó un volumen de 816 T.M. (aplicado ya el 2% para el primer año), crecimiento anual que no excederá las cantidades determinadas el párrafo 18 del Apéndice 1 de las Notas Generales de Panamá al ANEXO 3.3 del TPC, con un arancel intracuota de 0%, y en caso de tener que aplicar un arancel del producto que exceda de la cuota, las mercancías ingresadas en cantidades en exceso de las cantidades establecidas, continuarán recibiendo tratamiento arancelario de nación más favorecida, según el método de asignación primero llegado, primero servido.

Según se indica en el párrafo 17 del Apéndice 1 de las Notas Generales de Panamá al ANEXO 3.3 del TPC, subpárrafo (a), para el producto **Papas Frescas o Refrigeradas**, la cantidad agregada de mercancías ingresada bajo las disposiciones enumeradas en el subpárrafo (c), estará libre de aranceles en cualquier año calendario especificado aquí, y no excederá la cantidad especificada a continuación para Estados Unidos para dicho año:

<u>Año</u>	<u>Cantidad</u>
1	765
2	780
3	796
4	812
5	828
6	845
7	862
8	879
9	896
10	914
11	933
12	951
13	970
14	990
15	1,010

Después del año 15, la cantidad de contingente **se incrementará cada año en un dos por ciento** de la cantidad de contingente del año anterior *(tal que se ha estado haciendo desde el inicio)*. Las cantidades ingresarán sobre una base de primero llegado, primero servido. (b) Las mercancías ingresadas en cantidades en exceso de las cantidades establecidas en el subpárrafo (a) continuarán recibiendo tratamiento arancelario de nación más favorecida. (c) Los subpárrafos (a) y (b) aplican a las siguientes disposiciones del Arancel de Importación de la República de Panamá: 0701.90.00, que aparece en la lista de desgravación con un **arancel base del 81%**, con referencia al párrafo 17 del Apéndice 1 de las Notas Generales.

Y con respecto a las **cebollas frescas o refrigeradas**, el párrafo 18 del Apéndice 1 de las Notas Generales de Panamá al ANEXO 3.3 del TPC, mantiene exactamente las mismas reglas que para las papas, con la diferencia en el arancel de importación, que este caso es el 0703.10.00 (que aparece en la lista de desgravación con un **arancel base del 72%**), y las cuotas, según la siguiente tabla:

Año	Cantidad
	(Toneladas Métricas)
1	816
2	832
3	849
4	866
5	883
6	901
7	919
8	937
9	956
10	975
11	995
12	1,015
13	1,035
14	1,056
15	1,077

5. Posteriormente se celebró el **Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Canadá**, firmado el 14 de mayo de 2010, en Toronto, Canadá, aprobado en Panamá mediante **Ley No. 69 del 26 de octubre de 2010**, y con entrada **en vigor el 1 de abril de 2013**, luego del intercambio de instrumentos de ratificación. En dicho tratado se consideraron sensibles o sensitivos para Panamá, los siguientes productos: Arroz, Azúcar, Leche y productos lácteos, Pollo y productos avícolas, Carne de cerdo, **Cebolla y Papas**, que quedaron sujetos a desgravaciones arancelarias graduales y contingentes arancelarios para proteger los sectores agrícolas locales vulnerables, con trato similar al negociado con Estados Unidos.

En su cronograma arancelario se incluyó la partida 0701.90.00 (papas frescas y o refrigeradas), bajo la denominación "Las demás", con un arancel base del 81%, en la categoría de desgravación **E**, pero, a diferencia con Estados Unidos, no se incluyó la partida 0703.10.00 (cebollas frescas y refrigeradas), aunque sí una variedad de ese rubro con otras partidas arancelarias, según la siguiente tabla:

Código Arancelario	Descripción	Arancel Base	Categoría de Desgravación
0703.10.10	Cebollas para la siembra	LIBRE	A
0703.10.21	"Cebollones", "cebolla grande", "jumbo" o "colosal", cuyo mayor diámetro sea superior a 75 mm	40%	E
0703.10.22	Cebolla mediana cuyo mayor diámetro sea superior a 55 mm pero inferior o igual a 75 mm	72%	E
0703.10.23	Cebolla pequeña o chica, cuyo diámetro sea superior a 25 mm pero inferior o igual a 55 mm	72%	E
0703.10.29	Las demás	72%	E
0703.10.31	"Cebollones", "cebolla grande", "jumbo" o "colosal", cuyo mayor diámetro sea superior a 75 mm	40%	E
0703.10.32	Cebolla mediana cuyo mayor diámetro sea superior a 55 mm pero inferior o igual a 75 mm	72%	E
0703.10.33	Cebolla pequeña o chica, cuyo diámetro sea superior a 25 mm pero inferior o igual a 55 mm	72%	E
0703.10.39	Las demás	72%	E
0703.10.41	"Cebollones", "cebolla grande", "jumbo" o "colosal", cuyo mayor diámetro sea superior a 75 mm	40%	E
0703.10.42	Cebolla mediana cuyo mayor diámetro sea superior a 55 mm pero inferior o igual a 75 mm	72%	E
0703.10.43	Cebolla pequeña o chica, cuyo diámetro sea superior a 25 mm pero inferior o igual a 55 mm	72%	E
0703.10.49	Las demás	72%	E
0703.10.51	Para la siembra	LIBRE	A
0703.10.59	Las demás	30%	E

Se acordó que para las mercancías comprendidas en las fracciones de la categoría de desgravación **A**, los derechos sobre las mercancías originarias se eliminan por completo y dichas mercancías quedan libres de derechos a partir de la fecha en que entró en vigor el Tratado, y que los derechos sobre mercancías originarias previstos en las fracciones de la categoría de desgravación **E** están **exentos de eliminación arancelaria**. Se acordó igualmente la posibilidad de incorporar a una lista una mercancía que no esté sujeta a eliminación.

6. Y finalmente, mediante el artículo 26 de la **Ley N°25 de 23 de mayo de 2017**, por la cual se modifica la Ley 76 de 2009, que dicta medidas para el fomento y desarrollo de la industria, y dicta otras disposiciones, se adicionó el artículo 3-R a la Ley 76 de 2009, en virtud del cual se excluyen (del arancel del 3% como impuesto de importación a las **materias primas**, productos semielaborados o intermedios, maquinarias, equipos y repuestos, envases y empaques y **demás insumos** que entren en la composición o el proceso de elaboración de sus productos), las materias primas, productos semielaborados o intermedios y demás insumos **considerados como productos sensitivos** para la economía nacional, como lo establece el artículo 25 de la Ley 28 de 1995 (según quedó reformado por la Ley 26 de 2001), el artículo 1 del Decreto de Gabinete 25 de 16 de julio de 2003 y los tratados de libre comercio suscritos con la República de Panamá (OMC 1997 y TPCs 2007 USA y 2013 Canadá).

Estos productos son considerados sensibles debido a las medidas especiales de protección que reciben, como contingentes arancelarios (de **desabastecimiento**), para regular su importación y apoyar la producción nacional en Panamá.

¿Cuáles son los mecanismos de protección?

1. Antecedentes

Mediante Decreto Ejecutivo N°11 de 25 de marzo de 1998, se reglamentó el Título IV de la Ley 23 de 15 de Julio de 1997 (OMC). El 18 de noviembre de 1998 se dictó la Resolución N°5-98, por la cual se aprobó el reglamento para la adquisición de **contingentes arancelarios** y luego se promulga la Ley 26 de 4 de junio de 2001 (que comentamos en el punto que sigue), para culminar con el Decreto de Gabinete N°25 de 16 de julio de 2003, con el cual se adicionan **productos** a la lista de “**sensitivos**”.

Panamá puede imponer prohibiciones o restricciones a las importaciones cuando sea necesario para, entre otros, implementar normas y reglamentos relacionados con la comercialización de productos destinados al comercio internacional (Constitución de la República y Ley N°23 de 15 de julio de 1997).

Además, Panamá utiliza medidas no arancelarias en el sector agropecuario para, entre otras cosas, proteger la salud pública y la sanidad vegetal y animal, como es el caso de los reglamentos técnicos y las medidas adoptadas por la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal del MIDA.

2. Ley 26 de 2001

De conformidad con la Ley 26 de 2001, mediante la cual se modificaron los artículos 23 y 25 de la ley 28 de 1995, sobre universalización de incentivos, los productos sensitivos incluidos en la Sección 1-B de la lista CXLI (de la OMC), o los así calificados, se manejarán bajo un **régimen de licencias** (no automáticas, que se hacen constar mediante certificados) y **contingentes arancelarios**. Y en caso de que excedan el volumen de importación establecido en el contingente arancelario, pagarán el arancel negociado ante la OMC en todos sus dígitos arancelarios, de acuerdo con la desgravación gradual establecida en la Ley 23 de 1997.

Esto no significa que cualquier importador puede traer, cuando quiera, la cantidad que quiera, de un producto sensitivo, siempre y cuando pague **“el arancel negociado ante la OMC en todos sus dígitos arancelarios, de acuerdo con la desgravación gradual establecida en la Ley 23 de 1997”**. Dicha interpretación es errónea, puesto que todas las importaciones de productos sensitivos están sujetas a la Ley 26 de 2001, la Resolución N°02-05 de 10 de junio de 2005 y la Ley 47 de 2017.

Esta disposición es aplicable **única y exclusivamente** cuando, después de haber adquirido una licencia para importar un determinado contingente, al traer ese contingente en particular, se exceda de la cantidad asignada en dicho contingente, no así en ninguna otra importación no autorizada.

En Panamá, la importación de productos sensibles está sujeta a contingentes arancelarios o cuotas en algunos casos, incluso si se paga el arancel completo. Estas medidas son parte de la regulación para proteger la producción local y administrar el comercio de productos que podrían afectar sectores específicos de la economía nacional.

La Ley 26 de 2001 establece la condición de que el Órgano Ejecutivo no puede establecer aranceles inferiores para dichos productos. Es decir, es una protección a los productores de aquellos productos sensitivos y al mismo tiempo es un fiel acatamiento a la Ley 23 de 1997 (OMC).

También dispone la Ley No. 26 que “Cuando se agote el **contingente ordinario**, y la comisión *ad hoc* a que se refiere el artículo 147 de la ley 23 de 1997, recomienda al Órgano Ejecutivo, **previa consulta con los gremios representativos** legalmente constituidos del rubro respectivo, se podrá autorizar la importación de la **cantidad específica** para asegurar el abastecimiento normal del producto en el país.”

A partir de la publicación de la Ley 26 del 2001, no hay la posibilidad de que opere la figura del **“contingente extraordinario”** para que ingrese al Territorio Nacional un volumen de productos sensitivos que exceda al volumen para cada período según la Ley de la OMC. La única posibilidad es que haya una **consulta con las cadenas agroalimentarias** representativas del rubro realmente, para que ingresen un número **mayor** al volumen del **contingente ordinario** a que se refiere su artículo 147. Es decir, la Ley 26 de 2001, derogó la importación mediante el **contingente extraordinario** a que se refiere el Decreto de Gabinete No. 2 de 26 de enero de 2000, que aparece en la G.O. 23.981, de 2 de febrero de 2000.

Todo lo anterior, también lo sustentan las actas de la Asamblea Legislativa que recogen el espíritu por el cual se aprobó el Proyecto de Ley No. 95, que hoy es la Ley No. 26 de 2001. En tal virtud, conforme la hermenéutica jurídica, en los casos en que sea necesario la aplicación de **contingentes arancelarios** en **productos** considerados **sensitivos**, regirá lo contenido en la Ley 26 de 4 de junio de 2001, por ser la

norma posterior que regula la figura del contingente extraordinario (*Opinión del Procurador de la Administración, C-181 de 17 de junio de 2002, referente a la aplicación del Artículo Quinto del Decreto de Gabinete No.2 de 2000, vis a vis el artículo 2 de la Ley 2c de 2001, que modifica el artículo 25 de la Ley 28 de 1SS5*).

Los **contingentes**, tanto **ordinarios** como por **desabastecimiento**, que se negocian en Bolsa de Productos, se encuentran regidos específicamente, además de en la Ley 23 de 1997, por el Decreto Ejecutivo N°11 de 25 de marzo de 1998, la Resolución N°5-98 de 18 de noviembre de 1998 y la Resolución N°02-05 de 10 de junio de 2005.

3. Resolución N°02-05 de 10 de junio de 2005, mediante la cual se aprobó el **Reglamento para la adjudicación de los Contingentes Arancelarios por Desabastecimiento** (*publicada en Gaceta Oficial N°25,370 del miércoles 24 de agosto de 2005*).

El procedimiento para la convocatoria de los **contingentes por desabastecimiento** se inicia cuando la **Comisión Consultiva** del rubro (ahora conocida como **Cadena Agroalimentaria**), integrada por representantes de los productores, importadores, gremios empresariales y funcionarios del sector público, hace la **recomendación** (que surge generalmente luego de analizar la oferta -producción nacional e importaciones destinadas al consumo-, y la demanda interna) a la **Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios**, para la convocatoria de los **contingentes arancelarios por desabastecimiento** y ésta, previas consideraciones, solicita al Consejo de Gabinete su autorización.

La asignación de los **contingentes arancelarios por desabastecimiento** (art. 10), de acuerdo con esta reglamentación, está sujeta a que los agentes económicos adquieran, de manera previa, en una bolsa de productos autorizada para operar en la República, determinada cantidad de materia prima o bienes de producción nacional o hayan registrado en dichas bolsas de productos, compraventas de dicha materia prima o producto realizadas fuera de la bolsa.

Según la disposición contenida en el artículo 10, se requiere de todas formas que el importador interesado en adquirir parte del **contingente por desabastecimiento** tenga como requisito previo la **compra de producto** similar de origen **nacional** (ya sea que se compre a través de una Bolsa de Productos autorizada (actualmente sólo opera la empresa Bolsa Nacional de Productos S. A. (BAISA)), o que la compra de producto nacional se haya registrado en la Bolsa de Productos).

Esta condición previa, afecta la concurrencia de agentes económicos que requieran en un determinado momento materia prima o producto terminado y que por diversas razones comerciales (cantidad, calidad, precio, oportunidad de entrega del producto, entre otras) no hayan comprado producción nacional, ya sea en una Bolsa -o fuera de ella, pero con el debido registro-. Además de estos requisitos, la participación relativa de los compradores se ve limitada porque cada importador tendrá una

participación igual al porcentaje de la producción nacional que dicho importador haya comprado previamente con relación al total negociado o registrado en las bolsas de productos. El requisito de realizar compras de la producción nacional resulta en principio restrictivo o limitativo de la competencia para los **contingentes por desabastecimiento** que se decidan importar mediante este mecanismo.

Además, en el caso específico de materias primas que se negocian en un determinado **contingente por desabastecimiento**, en el artículo 26 de la Resolución N°02-05 de 2005, sobre habilitación, se indica que “en el caso de los productos sujetos a **contingentes arancelarios por desabastecimiento** que sean declarados como materia prima de acuerdo al artículo anterior (negociación del **contingente arancelario por desabastecimiento** que sea declarado como **materia prima** por parte de la Comisión), únicamente podrán participar como compradores en las ruedas de negociación, aquellos agentes económicos que puedan acreditar, ante la Dirección General de Industrias del Ministerio de Comercio e Industrias, que tienen la necesidad y la capacidad instalada para el procesamiento del tipo y volumen del Producto, cuya licencia esté solicitando”.

La Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios (creada por la Ley 23 de 1997) puede ajustar el volumen hasta en un 10%, considerando la capacidad instalada, la necesidad de uso y el cupo que se le ha asignado en los últimos tres años (Resolución N°4-2011 de 2 de febrero de 2011). La Comisión no ha utilizado esta potestad.

4. En el TPC (2007).

En el TPC existen diversos mecanismos con los cuales Panamá podría proteger a sus productores. Un primer mecanismo de protección lo constituye el **número de años en que un producto se desgravaría hasta llegar a cero aranceles (lo que no aplica para la papa y cebolla frescas)**. Esto significa que entre más sensible es un producto, mayor será el número de años necesarios para que se llegue hacia el estatus de libre de arancel. Adicionalmente, los productos más sensibles tienen otros mecanismos de protección, como los son los plazos de gracia, que no son más que un número de años en los cuales un producto no se le reduce su arancel. Los períodos de gracia permiten a los productores prepararse para cuando se inicie la desgravación, hasta llegar al libre comercio.

Un segundo mecanismo de protección lo constituyen las llamadas “salvaguardias”; mecanismo que se utiliza en caso de amenaza grave para la producción de algún sector. Esta figura le permite al país elevar los aranceles luego de comprobado que las importaciones de EUA han causado algún daño grave a la producción nacional de un bien en particular. Para los productos agrícolas más sensitivos, el TPC ha establecido la figura de “**salvaguardia especial agrícola**”, mecanismo que permite exceptuar temporalmente a un determinado producto del programa de desgravación acordado. Este procedimiento es **automático**; es decir, no hay que demostrar daño para elevar los aranceles, luego de que las importaciones han rebasado ciertos niveles de activación. la medida se puede aplicar a seis (6) productos: el muslo encuentro de pollo, carne bovina, carne porcina, productos lácteos, arroz, aceites vegetales y tomate procesado, pero no a las importaciones dentro de cuotas arancelarias (**papa y cebolla**).

Existen otros mecanismos de protección a la producción nacional, como son los derechos compensatorios y antidumping que se aplican en situaciones de importaciones en condiciones desleales.

5. Mecanismos Especiales de Salvaguarda.

Mediante el Decreto Ley 7 de 15 de febrero de 2006, se establecieron las Normas para la Protección y Defensa de la Producción Nacional, el cual fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo No 1 de 8 de enero de 2009, los cuales contienen las disposiciones que regulan los procesos de investigación y activación de los mecanismos especiales de salvaguardia derivados de Acuerdos Comerciales Internacionales suscritos por la República de Panamá; entre los cuales el TPC vigente entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, adoptado mediante Ley de 2007, establece un mecanismo especial de salvaguardia agrícola para determinadas mercancías.

El TPC, en su artículo 3.17, establece que una parte podrá aplicar una medida en la forma de un derecho de importación adicional sobre una mercancía agrícola originaria listada en el anexo 3.17 del acuerdo; y es precisamente donde figura una lista de productos agrícolas originarios sujetos al Mecanismo Especial de Salvaguardia Agrícola y sus respectivos niveles de Activación, entre los cuales se encuentran determinados productos sensitivos bajo contingente, para los que se contempla la activación automática del mecanismo cuando las importaciones de estos productos superen el nivel de activación del 110% de dicho contingente.

6. Ley 47 de 16 de junio de 2017, que establece las disposiciones para la importación de productos agropecuarios sujetos a **contingentes por desabastecimiento**. Los artículos 1, 2 y 3 de esta ley, merecen nuestra lectura:

*Artículo 1. Para garantizar la seguridad alimentaria nacional, el **Consejo de Gabinete** autorizará las convocatorias de apertura de **contingentes arancelarios por desabastecimiento** que sean necesarios para atender la demanda nacional. Las cantidades y **fechas límites de entrada** de los productos de dichas convocatorias serán las recomendadas por la **cadena agroalimentaria** del rubro respectiva.*

*Artículo 2. La **Secretaría Técnica** de la **Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios** verificará con el secretario de la **cadena agroalimentaria del rubro de que se trate**, antes de autorizar una importación, que esta **no coincida con el periodo de precosecha (dos meses antes) o cosecha del rubro**, de acuerdo con el calendario oficial establecido por el Instituto de Seguro Agropecuario.*

*Artículo 3. La administración para la adjudicación de las licencias para la importación de productos sujetos a **contingentes arancelarios por desabastecimiento** estará **sujeta a lo dispuesto en la Resolución No. 02-05 de 10 de junio de 2005**, que aprueba el reglamento para la adjudicación de los contingentes arancelarios por desabastecimiento, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.*

O sea, que el tema de las fechas límites y las cantidades a importar, tienen su vigencia desde la Ley 26 de 2001, y se reafirma con la Ley 47 de 2017, según la cual **no es permitido importar productos sensitivos sin autorización, ni siquiera pagando el 100% o la totalidad del arancel aplicable a dicho rubro**. El importador siempre deberá **solicitar licencia de importación**, y si la autoridad aduanera o cualquier otra con autoridad en los puntos de ingreso de mercaderías al territorio nacional, autoriza el ingreso de la mercancía sin licencia, comete los delitos de **abuso de autoridad** y **extralimitación de funciones**.

7. Puesta en práctica.

Panamá ha abierto contingentes de desabastecimiento para el arroz (Decreto de Gabinete N°9 de 27 de marzo de 2012), la **cebolla** (Decreto de Gabinete N°35 de 31 de octubre de 2017) y la pasta cruda o la pulpa de tomate (Decreto de Gabinete N°26 de 22 de septiembre de 2015; Decreto de Gabinete N°24 de 25 de julio de 2019; Decreto de Gabinete N°38 de 20 de septiembre de 2018; y Decreto de Gabinete N°27 de 29 de julio de 2020).

Hasta el momento se ha requerido una LNA de importación para importar café tostado (un **producto sensible**), si este procede de un país con el cual Panamá no tiene un acuerdo preferencial (Decreto de Gabinete N°5 de 30 de marzo de 2021, modificado por el DECRETO DE GABINETE N°15 de 28 de marzo de 2023, que prorroga por seis meses adicionales la vigencia del anterior, que establece medidas relacionadas a la comercialización del café tostado).

En estos casos, tal que se explica en el reglamento (Resolución N°02-05 de 10 de junio de 2005), para participar en las convocatorias, los importadores, como requisito previo, **tienen que cumplir** con compromisos de compra de materias primas o del mismo producto o uno similar producido en el país. Además, cuando se trata de la importación de materias primas para la agroindustria, el importador debe comprobar que tiene la capacidad instalada para procesar el tipo y el volumen del producto para el cual esté **solicitando la licencia de importación**. El porcentaje del contingente de importación que se le

asigna a un importador es igual al porcentaje del producto nacional que compre.

La DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS COMERCIALES INTERNACIONALES Y

DE DEFENSA COMERCIAL del MICI, mediante RESOLUCIÓN número 10, del 12 de mayo de 2021, impuso una salvaguardia especial agrícola bajo el TPC, sobre determinadas fracciones de mantequilla. En 2021, en coordinación con la Autoridad Nacional de Aduanas, la Dirección General de Defensa Comercial procedió a establecer el procedimiento de monitoreo de las importaciones de rubros procedentes y originarios de Canadá del inciso arancelario que comprende la carne de cerdo congelada que no sea jamones y paletas, con el fin de aplicar el mecanismo automático de salvaguardia especial agrícola contemplado en el Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Canadá.

Hasta inicios de julio de 2023, como resultado del mecanismo implementado, se han impuesto cinco medidas de salvaguarda especial agrícola a la importación de productos sensibles originarios de Estados Unidos: carne de cerdo, queso cheddar, queso mozzarella y cuajada, yogur, mantequilla y cremas untables.

8. Requisitos Fito-zoosanitarios.

Los **productos agropecuarios**, durante cierto tiempo, requirieron una **licencia Fito-zoosanitaria previa a la importación**, sin la cual se procedía a la devolución al origen o la destrucción de la mercadería y, según las circunstancias, también se requirió un permiso similar para las exportaciones.

Durante el periodo 2014-2020, Panamá implementó prohibiciones de importación para ciertos productos por razones Fito zoosanitarias. Estas medidas incluyeron la prohibición de importar plantas y material de reproducción de musáceas y heliconias, así como animales porcinos y pájaros. Las restricciones fueron motivadas por la prevención de hongos, la peste porcina africana, y la influenza aviar de alta patogenicidad.

Durante el periodo examinado, se presentaron cinco inquietudes ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC acerca de las medidas adoptadas por Panamá. Estas están relacionadas con las restricciones impuestas para la importación de productos de origen animal y vegetal en general y para productos específicos (carne de bovino y de aves de corral, **papas y cebollas**), así como con las demoras en la renovación de las autorizaciones para las plantas de las empresas pesqueras y ganaderas (Sistema de Gestión de la Información MSF de la OMC. Consultado en: <http://spsims.wto.org/>).

En el caso de las importaciones de papas y cebollas desde Canadá, la Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV) del MIDA es la autoridad responsable de establecer y supervisar los requisitos fitosanitarios. Es necesario obtener un **Certificado Fitosanitario emitido por las autoridades canadienses** que cumpla con las exigencias panameñas. Las papas y cebollas deben estar libres de plagas y enfermedades que podrían afectar la agricultura local. Esto incluye inspecciones y tratamientos previos al envío si son requeridos.

9. Rubros Sensitivos Sujetos al Cumplimiento de los Reglamentos Técnicos OMC

Desarrollo.

Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 52-2017 Cebolla. Gaceta oficial 28213, Resolución N° 03, 20 de enero de 2017

Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 65-2019 Papa. Gaceta oficial N° 29458, Resolución N° 226 (De martes 21 de diciembre de 2021)

Artículos 110, 112, 123 y 127 en la Ley 23 del 15 de julio de 1997

***Artículo 110. ***

A la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial corresponde velar por la supervisión, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este título y en sus reglamentos técnicos.

La supervisión, control y vigilancia se ejercerán sobre los organismos de certificación e inspección, laboratorios de pruebas y ensayos y laboratorios de metrología acreditados, así como sobre las autoridades, empresas o personas que prestan los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía eléctrica y gas en materia de medición. Así mismo, sobre los productores o importadores de alimentos, bienes y servicios sometidos al cumplimiento de reglamentos técnicos o normas técnicas en la República de Panamá.

***Artículo 112. ***

En desarrollo de las acciones de supervisión, control y vigilancia asignadas por este título, queda facultada la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial, previa investigación, a sancionar con multa de hasta diez mil balboas (B/.10,000.00) a favor del Tesoro Nacional a los productores, importadores y/o comercializadores de alimentos, bienes o servicios, sometidos al cumplimiento de reglamentos técnicos o normas técnicas panameños y/o prohibir la comercialización de los bienes y servicios, por violación a lo señalado en el presente título y en los respectivos reglamentos técnicos.

Los gastos correspondientes a ensayos de laboratorio estarán a cargo de la entidad sometida a supervisión.

***Artículo 123. ***

Previamente a su comercialización, los fabricantes y los importadores deben demostrar el cumplimiento del reglamento técnico, a través del certificado de conformidad expedido por un organismo certificado.

Las certificaciones deben entregarse al comprador o al distribuidor por parte del fabricante o importador.

***Artículo 127. ***

Se reconoce a la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industrias como organismo certificador acreditado.

Lista de normas revisadas

Constitución Nacional, Artículo 159, Numeral 11 y Artículo 200, Numeral 7

ARTÍCULO 159. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución, y en especial para lo siguiente: ...

*11. Dictar las normas generales (oficiales) y específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a estas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: ... **fijar y modificar los aranceles**, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.*

*ARTÍCULO 200. Son funciones del **Consejo de Gabinete**: ...*

*7. ...; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 159. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, **el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones** y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.*

Ley Nº23 de 15 de julio de 1997, por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio; el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos; se adecúa la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones.

*En Panamá se consideran productos sensitivos reconocidos por la Ley 23 de 1997, Sección 1-B en la lista CXLI, **las papas***

(tanto frescas como refrigeradas), entre otros. Las cebollas fueron agregadas después a esta lista.

LISTA CXLI - REPUBLICA DE PANAMA

Esta lista es auténtica únicamente en español

Sección I - Productos agropecuarios (continuación)

Sección I-B - Contingentes arancelarios

Designación de los productos	Número de la(s) Partida(s) Arancelaria(s)	Cuantía inicial del		Cuantía final del		Periodo de aplicación desde hasta	Derecho de primer negociador	Otros términos y condiciones
		contingente (en T.M.)	Tipo del Arancel	contingente (en T.M.)	Tipo del Arancel			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
CARNE DE CERDO								
\$\$\$	0203.11.10							El contingente de carne de cerdo se
\$\$\$	0203.11.20							describirá de la siguiente forma:
\$\$\$	0203.12.00							
\$\$\$	0203.13.00							
\$\$\$	0203.19.00							País Adhesión: 10 años después
\$\$\$	0203.21.00							
\$\$\$	0203.21.20							Costa Rica 70.0 - 130.0
\$\$\$	0203.22.00							
\$\$\$	0203.23.00						CA	
\$\$\$	0203.29.00	520.0	15%	880.0	15%	Adhesión: 10 años después	CR	Otros 450.0 - 750.0
\$\$\$	0210.11.10						CE15	
\$\$\$	0210.11.90						US	El tipo de arancel consolidado para la cuota es del 15%.
\$\$\$	0210.19.10							
\$\$\$	0210.19.20							
\$\$\$	0210.19.90							
\$\$\$	1602.41.10							
\$\$\$	1602.42.10							
\$\$\$	1602.42.90							
\$\$\$	1602.49.13							
\$\$\$	1602.49.19							

CARNE DE GALLO O DE GALLINAS								
\$\$\$	0207.09.11	324.0	15%	756.0	15%	Adhesión / 10 años después	US	
\$\$\$	0207.41.00							
LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS								
\$\$\$	0401.10.00	1.500.0	15%			\$\$\$	CR	
\$\$\$	0401220110	108.4	15%	160.6	15%	Adhesión / 10 años después	CR	
\$\$\$	0401220\$\$\$0	1.00000	15%	1.697.2	15%	Adhesión / 10 años después	CR	
\$\$\$	0402110220(4)							
\$\$\$	\$\$\$							
\$\$\$	\$\$\$	94733	15%	1.282.2	15%	Adhesión / 10 años después	CACR CE15.NZ	
\$\$\$	\$\$\$							
\$\$\$	\$\$\$							
\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	15%	2.547.6	15%	Adhesión / 10 años después	CACR CE15.NZ	
\$\$\$	\$\$\$							
\$\$\$	\$\$\$							
\$\$\$	\$\$\$	5609.4	15%	848.9	15%	Adhesión / 10 años después	CR CE15	
\$\$\$	\$\$\$							
\$\$\$	\$\$\$							
\$\$\$	\$\$\$	20.6	15%	34.2	15%	Adhesión / 10 años después	CR CE15	
\$\$\$	\$\$\$							
-Cuajada	0403.90.13	2.274.5	15%	3.325.9	15%	Adhesión / 5 años después	CR NZ	
-Para uso industrial sin partir, en empaques de 20.0	0406.90.11						CE15	
-Los demás	0403.90.90							

-En polvo granulos u otras formas sólidas incluso az	0404 90 10	181 0	15%	229 5	15%	Adhesión / 10 años después	CR
Los demás	0404 90 90						
Los demás	0406 10 90	31 8	15%	53 0	15%	Adhesión / 10 años después	CE15
Queso fundido excepto el rayado o en polvo	0406 30 00	104 4	15%	174 1	15%	Adhesión / 5 años después	CE15.NZ
PAPAS							
Los demás	0701 90 00	370 0	15%	618 0	15%	Adhesión / 10 años después	CA CR
POROTOS							
-Porotos (phaseolos)	07 13 33 30	250 0	15%	500 0	15%	Adhesión / 10 años después	CA
MAIZ							
-Los demás	1005 90 90						
-Los demás troceados o quebrantados	1104 23 20	121 514 0	15%	150.000 0	15%	Adhesión / 10 años después	US
-Los demás	1104 23 90						
ARROZ							
-Los demás	1006 10 90						
-Arroz descascarillado (arroz cargo o arroz pardo)	1006 20 00	5.000 0	15%	9.711 6	15%	Adhesión / 10 años después	CR US
-Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido	1006 30 00						
-Arroz partido	1006 40 00						
TOMATES							
-Purés	2002 90 11	930 3	15%	1.650 0	15%	Adhesión / 10 años después	CE15
-Pasta cruda o pulpa	2002 90 12						
-Los demás	2002 90 19	3 8	15%	6 3	15%	Adhesión / 10 años después	CE15

(a) Salvaguardia Especial del Acuerdo de la Agricultura.

Resolución de Consejo de Gabinete No. 18 de 3 de febrero de 2015, por medio de la cual se autorizó la expedición del pacto social de la sociedad anónima Mercados Nacionales de la Cadena de Frio, S.A.

Ley 49 de 16 de junio de 2017 que establece la organización y funcionamiento de las cadenas agroalimentarias.

Decreto Ejecutivo N°132 de 28 de diciembre de 2018, que reglamenta la Ley N°49 de 16 de junio de 2017.

AUTORIZACIONES DE IMPORTACIÓN:

Decreto de Gabinete N°9 de 27 de marzo de 2012 QUE AUTORIZA LA IMPORTACIÓN DE UN CONTINGENTE POR DESABASTECIMIENTO DE ARROZ.

Decreto de Gabinete N°26 de 22 de septiembre de 2015 QUE AUTORIZA LA IMPORTACIÓN DE UN CONTINGENTE POR DESABASTECIMIENTO DE PASTA CRUDA O PULPA DE TOMATE COMO MATERIA PRIMA.

Decreto de Gabinete N°35 de 31 de octubre de 2017, que autoriza la importación de un contingente por desabastecimiento de cebolla
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28399_B/64351.pdf

Decreto de Gabinete N°38 de 20 de septiembre de 2018, QUE AUTORIZA LA IMPORTACIÓN DE UN CONTINGENTE POR DESABASTECIMIENTO DE PASTA CRUDA O PULPA DE TOMATE.

Decreto de Gabinete N°24 de 25 de julio de 2019, QUE AUTORIZA LA IMPORTACIÓN DE UN CONTINGENTE, POR DESABASTECIMIENTO, DE PASTA CRUDA O PULPA DE TOMATE.

Decreto de Gabinete N°27 de 29 de julio de 2020, QUE AUTORIZA LA IMPORTACIÓN DE UN CONTINGENTE POR DESABASTECIMIENTO DE PASTA CRUDA O PULPA DE TOMATE.

Decreto de Gabinete N°5 de 30 de marzo de 2021, modificado por el DECRETO DE GABINETE N.°15 de 28 de marzo de 2023, que prorroga por seis meses adicionales la vigencia del Decreto de Gabinete N.°5 de 30 de marzo de 2021, que establece medidas relacionadas a la comercialización del café tostado.

ANEXOS

- I. **Nota C-181-02. Base legal para las importaciones de Rubros sensitivos, Respuesta de la Procuraduría de la Administración a S.E. Joaquín Jacome Ministro del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**

Panamá, 17 de junio de 2002.

Su Excelencia

JOAQUÍN E. JÁCOME D.

Ministro de Comercio e Industrias.

E. S. D.

Señor Ministro.

Cumpliendo con nuestras funciones de consejera jurídica de los servidores públicos, paso a emitir opinión referente a la aplicación del Artículo Quinto del Decreto de Gabinete No.2 de 2000, vis a vis el artículo 2 de la Ley 26 de 2001 que modifica el artículo 25 de la Ley 28 de 1995.

I. Antecedentes.

El Consejo de Gabinete, a través del Decreto de Gabinete No.2 de 26 de enero de 2000, por el cual se crean y se modifican algunas partidas del Arancel de Importación y se crean algunos contingentes arancelarios, estableció en su artículo quinto, un contingente extraordinario de 1,000 toneladas métricas para la partida arancelaria 0203.22.90 cuya descripción es “las demás”, para los años 2000 al 2004.

Sin embargo, la Ley 26 de 2001 que modifica el artículo 25 de la Ley 28 de 1995, establece que:

“...

Quando se agote el contingente ordinario y la comisión ad-hoc, a que se refiere el artículo 147 de la Ley 23 de 1997, recomiende al Órgano Ejecutivo previa consulta con los gremios representativos legalmente constituidos del rubro respectivo, se podrá autorizar la importación de la cantidad

específica para asegurar el abastecimiento normal del producto en el país.

El Consejo de Gabinete establecerá los insumos, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital adicionales que podrán importarse pagando el derecho de tres por ciento (3%) establecido en este artículo, como también adicionar otros productos como sensitivos para la economía nacional”.

II. Legislación Aplicable.

Al respecto, debe considerarse lo estatuido por el Código Civil patrio, el cual, al referirse a la interpretación y aplicación de las leyes, dispone en su artículo 14, lo siguiente:

“ARTÍCULO 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”

Nótese en el caso sometido a opinión, que este claramente se ajusta al segundo supuesto que enuncia la norma copiada al referirse ambas disposiciones, esto es, el Decreto de Gabinete No.2 de 2000, sobre la creación y modificación de algunas partidas arancelarias y la creación de contingentes

arancelarios”¹, artículo quinto y la Ley 26 de 2001, artículo 2, a partidas del arancel de importación, específicamente a porcentajes de los contingentes arancelarios, los cuales deben entenderse como, **“el volumen de una mercancía que podrá ingresar al territorio aduanero pagando un derecho de importación inferior al derecho corriente y que se administra mediante licencias no automáticas de importación que garantiza el acceso al mercado”**.² Por lo cual, en el caso tratado las disposiciones examinadas y que ahora se encuentran vis a vis tienen la misma especialidad, de allí que el bien tutelado en ambas es ofrecer alternatividad económica en productos considerados sensitivos y de excepción por diversas razones.

A nuestro juicio, el legislador al incluir en la Ley 26 de 4 de junio de 2001, sobre “Universalización de Incentivos de la producción”³, artículo 2, párrafos cuarto y quinto lo concerniente al contingente arancelario ha tenido la intención de asegurar el abastecimiento normal de productos que por una u otra causa tengan la tendencia a no satisfacer las necesidades requeridas por la población, es decir, que una no contradice a la otra, sino por el contrario más bien la complementa y prolonga, puesto que en ambos casos el porcentaje a pagar es el mismo tres por ciento (3%), previendo la necesidad que pudiera presentarse. En cuanto a la descripción “los demás”, lo que indica es que se aplicará el beneficio a los productos similares al renglón descriptivo.

En este aparte, es de importancia hacer mención de las Actas de la Asamblea Legislativa en que se discutió la aprobación de la Ley 26 de 2001, ya que a través de las mismas nos percatamos de la intención del legislador patrio. Veamos:

“LIC. LUIS BENJAMÍN ROSAS, ASOCIACIÓN
DE PRODUCTORES

...

Vamos al párrafo más importante. Las cantidades de materias primas de las partidas arancelarias que se importen al amparo del artículo 25 de la Ley 28 del 95 –aquella ley que dice que se puede importar al

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.23.981 de 2 de febrero de 2000.

² Ver, Resolución No.5-98 emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Comisión de licencias de Contingentes Arancelarios, Gaceta Oficial No. 23.687 de 8 de diciembre de 1998.

³ Publicada en gaceta Oficial No. 24,317 de 6 de junio de 2001.

3% la materia prima- se considerarán parte de su respectivo contingente arancelario consolidado y serán administradas de conformidad con lo aquí establecido. Es decir, que la materia prima que se importe tiene que ser parte del contingente, todo aquello que se importó, porque el ministro, de repente, permitió una importación a una licencia, sin ir al contingente, tiene que descontarse del volumen total del contingente. Es una reglamentación bien establecida por la Ley, para evitar precisamente los abusos. ¿Y por qué este procedimiento de bolsa y luego este volumen restringido? Para proteger, precisamente, los productores.

Si es que aquí se negoció la producción de ocho rubros sensitivos. Se busca la protección de un sector sensitivo en el agro panameño. Se habló, hace un momento, de que esto va a afectar a la producción de alcoholes o de otros productos de la caña de azúcar. La caña de azúcar no es producto sensitivo, ni lo es tampoco el acero, ni lo es aluminio, ni lo es cualquier otro producto, cartón, etcétera. Ningún producto que no esté en la lista. Aquí hay una lista en la misma Ley, una lista que establece cuáles son los rubros sensitivos, son ocho: tomate industrial, papa, maíz, arroz, leche, carne de aves y carne de cerdo. Estos ocho productos son los únicos que se le aplica este procedimiento, no los demás, por qué tenemos que meter el azúcar, si no es un producto sensitivo. Es decir, nosotros, si aspiramos a que sea declarado a futuro, producto sensitivo, porque en la Ley dejamos abierto el compás, para que el Ejecutivo pueda decretar otro producto sensitivo. Yo digo, ¿acaso los ingenios no dan muchos empleos al panameño pobre del campo en la época de zafra? Si la hay. Entonces, tenemos que tomar en cuenta que ese es un rubro que ayuda a la economía del interior.”

“H.L. DENIS ARCE MORALES

...

En relación a la ley que hoy discutimos, que “Modifica los artículos 23 y 25 de la Ley No. 28 de 1995, sobre universalización de los incentivos a la producción”, nos complace muchísimo, Señor Presidente, manifestarle lo siguiente: Esta es una Ley más que beneficia los productores, pero más que los beneficia, les brinda, yo dijera, un equilibrio a las fuerzas productoras de este país. Es un equilibrio necesario, porque de lo contrario, la desaparición hasta, no digo física, porque ya sería hablar de la salud de los productores nacionales, realmente, redundaría en perjuicio de la producción nacional.

Todo productor es bueno, pero en Panamá ha sido boicoteado. Yo mantengo esa tesis o esa posición, porque no solamente ha sido boicoteado por las importaciones, los importadores tienen el permiso de quienes quieren boicotear a los productores. El problema de ese Gobierno, Señor Presidente, por cuanto, primero, no hay coordinación de un Gobierno al otro para darle seguimiento al espíritu de la Ley, pero más que el espíritu de la Ley, el seguimiento no es tanto como la definición y la decisión de que aquí no se debe contrabandear ningún producto que no sea autorizado debidamente, antes por el MIDA, ahora por los tres ministerios que comparten esta decisión.

Ha sido, realmente, una irresponsabilidad de parte de los gobiernos, que cada ministro ha tenido su conducción, cada ministro ha tenido su forma, cada ministro ha tenido su método. Nosotros estamos pensando que este año, a través de las tres leyes que se han planteado en esta honorable Cámara Legislativa, la situación mejore para los efectos de que no sea más boicoteado el producto panameño. Por un lado, se exige la competitividad. Pero la

competitividad no es un asunto de un día para otro. La competitividad es un asunto de buen tiempo, y ese buen tiempo es el que el productor, que nunca ha sido deficiente –deficiente han sido los métodos utilizados- entonces, no se resuelva como debe resolverse todo lo que concierne a la línea de trabajo de todos los rubros, en este caso, alrededor de nueve han sido beneficiados en esta Ley, pero que no se refieren estas palabras a esta Ley, sino a todos los rubros que hay en la producción nacional. ...”

“H.L. JOSÉ OLMEDO CARREÑO

...

Nosotros creemos que con esta Ley nosotros no estamos haciéndole ningún daño a los comerciantes ni a los industriales, lo único que estamos consiguiendo con ello es normar las reglas del juego, para que se hagan las cosas debidamente y que se consuma el producto nacional y que se traigan las importaciones que hayan de traerse, cuando hay escasez de los productos de nuestro país. Que se importen también los contingentes arancelarios y que han sido negociados con la OMC, estamos totalmente de acuerdo, pero cuando hablamos de importaciones indebidas, cuando se introduce a nuestro país cuatro y cinco veces más de lo que se solicita, de los permisos que han sido otorgados, yo creo que, entonces, estamos hablando de una criminalidad a lo que es el agro panameño, que debía ser castigado con todo el peso de la Ley. Sin embargo, todo esto ha pasado desapercibido, ha pasado tranquilo por muchos años y que, de no ser por la mala suerte que tuvo este conductor de este contenedor que se accidentó, yo creo que esto podría seguir pasando por mucho tiempo, y nuestros productores sufriendo. ...”

“H.L. JORGE CASTRO

...

Entonces, con esta Ley, nosotros, que también nos acogemos a la Ley 23, que dicta la OMC, el Gobierno brindará el servicio a los productores para que ellos, como se dijo ayer aquí que estaban los productores porcinos y directamente que los que más han sido golpeados, y se ha dado la quiebra de empresas, es en la parte porcina, esperamos que con esta Ley nuestros productores puedan seguir produciendo para el país y que nuestros hijos del interior puedan seguir viviendo en el interior y educándose en el área.

Por ello, yo pienso que esta Ley, también con la parte del contingente, seguiría pagando el 3% . Eso quiere decir que no tendría nada en contra de la negociación de la OMC, el contingente del 3% seguiría normal, sólo que el resto del producto si pagaría lo que dicta la disposición de la Ley 23. Esto quiere decir que nuestras negociaciones externas no serían afectadas por ninguna parte. Así que nuestros productores, de mi parte, tienen el voto afirmativo para dicho Proyecto de Ley.”

“H.L. SEBASTIÁN PERALTA.

...

Señora Presidenta de la República, espero, que luego de haber consensuado todos estos artículos, nos firme esta ley para darle paz y sosiego al producto nacional. Lo único que esta Ley busca es un equivalente entre esos señores que están importando productos a este país subvencionado y que se pague aquí el arancel, o sea, el diferencial, éste, que aquellos productores reciben que el Estado lo cobre por medio de aranceles y haga una doble función, busca un equivalente dentro de nuestro productor nacional y el productor extranjero que nos está invadiendo y también llegue ese dinero a través de las arcas del Estado a las escuelas y hospitales que los necesitamos. Exonerado estos productos que

vienen de afuera, ni devengamos dinero para el país y acabamos con el sector agropecuario, son dos cosas que se matan, dos pájaros con un solo tiro.

Señor Presidente, solamente, deseamos que se respete la Ley No. 23 de 1997, donde Panamá, tras varios meses de trabajo logró que se le colocaran aranceles de protección a estos ocho productos y estos ocho productos, que son la leche, el arroz, el maíz, el poroto, la cebolla, la papa.

...

Próximamente, estaremos analizando, Señor Presidente, porque aquí estamos para defender a las personas que son honestas y que trabajan, realmente, por le bien del país y no podemos apadrinar ningún “Juega vivo” venga de donde venga. De esta misma manera que estamos presentando, hemos presentado este Proyecto de Ley No. 95 para proteger y para que los productores se sientan que en el aspecto de comercialización, que es donde está la deficiencia podamos, realmente, equiparar y ser equivalentes a los productores del mundo, porque ellos producen más caro que nosotros, la mano de obra nuestra es mucho más barata. Todavía si el maíz lo sembramos a chuzo sale más barato que el que siembran los americanos hagan lo que hagan y eso fue lo que Latinoamérica consideraba que iba a ser beneficioso para ellos, entrar en una Organización Mundial de Comercio. Que nuestros productores, todos los productos iban a ser más baratos, pero los Estados Unidos, como yo leía hace varias semanas, dice: El subsidio a sus productores agropecuarios no es negociable. Y de esa manera, Señor Presidente, los aranceles en panamá, para los productos sub mencionados, tampoco deben ser negociables y aquí la Asamblea Legislativa, si esta ley, hay que pasarla una y dos y tres veces, esa es nuestra función.

Señor Presidente, quisiera despedirme, pero antes quiero darle las gracias a cada uno de los legisladores, que realmente han apoyado al sector agropecuario, hoy y siempre, pero esta vez, bajo una iniciativa parlamentaria de mi persona, me siento acogido y muy orgulloso de tener y haber adquirido la confianza de cada uno de ustedes aquí presente hoy.”

“H.L. ALBERTO CIGARRUISTA CORTÉS

...

Pero la Cámara Legislativa anoche, la vimos, totalmente comprometida con una causa justa y que es la defensa de los más caros intereses del país y que fuera indefensa de los más caros intereses de la Nación en detrimento de los intereses de aquellos panameños que, históricamente Señor Presidente, han explotado la riqueza nacional. No para favorecer a las grandes nacionales o a las grandes connacionales, perdón, sino para favorecer el estómago de algunas cuantas familias del país. Quizás, nuestro cerdo puede ser caro, como dice la canción cubana, “que el vino de Cuba, es el vino de Cuba y por eso es bueno el vino de Cuba”.

Y yo quisiera agregarle, que a lo mejor el cerdo panameño no sea de gran calidad como el cerdo Norteamericano, pero es el cerdo panameño y que bien sabe el cerdo panameño, Señor Presidente. Y este cerdo sabe bien, porque el cerdo panameño se come el maíz panameño y este cerdo sabe bien, porque el cerdo panameño genera mano de obra para los panameños y el cerdo panameño sabe bien Señor Presidente, porque además de ser nuestro cerdo, es el cerdo que nace y crece en la patria panameña. Por eso no entendemos y ojalá en algún momento, podamos hacer modificaciones al Código Penal y podamos someter a procedimientos penales, aquellos

que traen al país container de pollo y reporta que se trata de contenedores de hígado, Señor Presidente.”

“SUBSECRETARIO GENERAL:

...

En el caso de importación de insumo o materia primas de origen agropecuario, industrial u otros que estén incluidos en la lista CXLI de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, sección 1-B calificados como sensitivos (Productos de Excepción) para la economía nacional y se exceden el volumen establecido en el contingente arancelario pagarán el arancel de importación topo negociado ante la OMC en todos sus dígitos arancelarios. Se exceptúan aquellos productos sensitivos cuya producción se dé en el territorio nacional por estaciones o temporadas, lo que impide su disponibilidad durante todo el año.”

“H.L. JULIO CÉSAR CASTILLO:

...

Esto es importante mencionarlo, porque lo que se quiere es, uno, cumplir con los convenios internacionales, muy por lo contrario de lo que se nos decía en la comisión, y de eso tenemos informes de la CLICAC, donde solventaban la acción que nosotros estamos tomando en esta noche. Cumpliendo los convenios internacionales, también eso representa que debemos ser responsables principalmente con más del treinta por ciento de la empleomanía de las personas económicamente activa en nuestro país, que representa el sector primario de la economía, o sea, la agricultura, representa más del cuarenta por ciento de la población nacional que depende de esto. Es importante mencionar que después del puente, lógicamente que ese porcentaje aumenta. Y no estamos hablando de solamente cumplir con la letra firmada internacionalmente y después aquí hecha ley de la República, a través de Asamblea

Legislativa, sino que tenemos que cumplir con la responsabilidad social que nos compete a todos los panameños y, en este caso, nosotros ahora como legisladores.

...

Estamos a pocos años de lograr ese arancel cero, lo que corresponde, sino hemos estado adecuando nuestro sistema productivo en función de la gradualidad que se debió iniciar muchos años atrás, tenemos entonces nosotros aquí en la Asamblea buscar los mecanismos en un momento dado legales o solucionar los problemas en función de lagunas jurídicas, que también es importante mencionar que la Corte Suprema se le hizo una consulta y, lógicamente, establece que lo que compone principalmente a la Ley 45 de 1995, que crea, entre otras cosas, el impuesto selectivo al consumo de bebidas gaseosas, alcohólicas y cigarrillos, esta consulta se realizó y lógicamente, que el Licenciado Julio Ledesma, que es el Director Nacional de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, ayudó también a solventar la situación y creemos que a través de esta legislación podemos nosotros mejorar o por lo menos mitigar el efecto que existía en función de esa laguna jurídica. Pero el tema que más se discutió en el seno de la comisión fue netamente lo que se refiere a la Ley 28 de 1995, sus disposiciones han sido utilizadas en forma contraria al espíritu de la Ley, ya que a su amparo se han introducido al país productos que con baja o nula transformación se utilizan para su consumo directo, siendo el motivo de la legislación, el fomento de la producción nacional y las exportaciones, al permitir la introducción de productos en forma de materia prima pagando un bajo arancel especialmente productos sensitivos para la industria nacional.”

“ING. LUIS BENJAMÍN ROSAS, PRESIDENTE
DE UNPAP-ANAPOR:

...

Este Proyecto de Ley que discutimos hoy no implica incorporar elementos diferentes a los contenidos en las leyes actuales. Solamente pretende y plantea incluir con mayor claridad una redacción que impida y que inhiba a funcionarios públicos que con mala intención o por omisión han estado abusando de la aplicación de la norma y que a concepto nuestro han caído en una ilegalidad reiterada que en un momento dado nosotros desconocíamos por ignorancia. Pero que dado el estudio y a la gestión de enfrentar la situación, hoy podemos señalar con claridad que lo que ha faltado en el régimen arancelario y en el régimen de manejo de materias primas del sector agropecuario ha sido la aplicación de lo pactado con la OMC, y eso es lo que pedimos hoy con la modificación de esta norma de la Ley 28, en sus artículos 23 y 25, para que no se pueda importar mayor cantidad de materia prima que la establecida en el contingente.”

“H.L. ELÍAS CASTILLO

...

“Entonces, yo creo que hay que tener sentido de responsabilidad en esta materia, y yo no lo hago sólo por el hecho de que ustedes están aquí presentes frente a nosotros, sino porque ustedes generan, ustedes son una fuente de empleo en el interior del país, y si nosotros no les damos la protección a ustedes, esa gente que trabaja con ustedes en el agro en el interior se viene a competir las plazas de empleos que tiene la gente de mi circuito y del área metropolitana, y a crear más conflictos de carácter social, habitacional y de empleomanía en la ciudad.”

“H.L. JORGE ALBERTO ROSAS:

...

Y es que este gobierno, por primera vez, se permite esa rectificación de esos instrumentos legales del 86 y del 95 que le hicieron daño a la producción nacional, pero que todavía tiene que ser revisada, sobre todo, en lo que respecta a la aplicación e interpretación de los contratos firmados a la luz de la Ley 3 del 86 y la inscripción en el registro de industriales, que para mi opinión existe todavía una puerta que puede afectar a los productores nacionales.

Por eso, yo llamo a todos nuestros colegas a apoyar este proyecto de ley, pero a la vez estar vigilantes de que esas válvulas todavía existen y que quizás sea necesario, próximamente, venir nuevamente a revisar esas válvulas que afectan la producción nacional y que hoy son corregidas en una administración distinta a la que aprobó esas leyes.”

III. Opinión.

Este Despacho, estima oportuna referirse a la figura del contingente extraordinario, en la siguiente forma:

De conformidad con la Ley 26 de 4 de junio de 2001, promulgada en la Gaceta Oficial No. 24317 de fecha 6 de junio de 2001, contempla dos conceptos que son básicos a saber:

“En el caso de importación de insumos o materias primas de origen agropecuario, industrial u otros, que a juicio del Órgano Ejecutivo sean productos sensitivos, y de los que estén incluidos en la lista CXLI de la Ley 23 de 1997, Sección 1-B, calificados como sensitivos para la economía nacional, se manejarán bajo un régimen de licencias y contingentes arancelarios.

Cuando los productos antes mencionados excedan el volumen de importación establecido en el contingente arancelario, pagarán el arancel negociado ante la OMC en todos sus dígitos arancelarios, de acuerdo con la desgravación gradual establecida en la Ley 23 de 1997.”

Esta disposición tiene la condición de que el Órgano Ejecutivo no puede establecer aranceles inferiores para aquellos productos sensitivos reconocidos por la Ley 23 de 1997, Sección 1-B en la lista CXLI menores a lo allí contemplado y de conformidad con la desgravación gradual que la propia Ley 23 establece. Es decir, es una protección a los productores de aquellos productos sensitivos y al mismo tiempo es un fiel acatamiento a la Ley 23 de 1997, lo cual es conocido como el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial de Comercio.

El otro elemento que consagra dicha Ley No. 26 de 2001, es en el siguiente párrafo:

“Cuando se agote el contingente ordinario y la comisión ad hoc, a que se refiere el artículo 147 de la ley 23 de 1997, recomienda al Órgano Ejecutivo previa consulta con los gremios representativos legalmente constituidos del rubro respectivo, se podrá autorizar la importación de la cantidad específica para asegurar el abastecimiento normal del producto en el país.”

A partir de la publicación de la Ley 26 del 2001, no hay la posibilidad de que opere la figura del “**contingente extraordinario**” para que ingrese al Territorio Nacional un volumen de productos sensitivos que **exceda al volumen para cada período** según la Ley de la OMC, Ley No. 23 de 1997. La única posibilidad **es que haya una consulta con los gremios representativos del rubro** realmente para que ingresen un número mayor al volumen del contingente ordinario a que se refiere el artículo 147 de la Ley 23 de 1997. Es decir, la Ley 26 de 2001, derogó la importación mediante el contingente extraordinario a que se refiere el Decreto de Gabinete No. 2 de 26 de enero de 2000, que aparece en la G. O. 23.981, de 2 de febrero de 2000.

Todo lo anterior, también lo sustentan las actas de la Asamblea Legislativa que recogen el espíritu por el cual se aprobó el Proyecto de Ley No. 95, que hoy es la Ley No. 26 de 2001.

En tal virtud, conforme la hermeneuta jurídica, en los casos en que sea necesario la aplicación de contingentes arancelarios en productos considerados sensitivos regirá lo contenido en la Ley 26 de 4 de junio de 2001, por ser la norma posterior que regula la materia tratada.

Sin otro particular, me suscribo, reiterándole mis respetos de siempre, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/hf.

II. Nota C-208-22. Votación por mayoría para alcanzar el Acuerdo de Competitividad. Respuesta de la Procuraduría de la Administración



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de diciembre de 2022
Nota C-208-22

Licenciado
Leonardo Martínez
Presidente de la Asociación de la
Comunidad Productora de Tierras Altas
Chiriquí.

Ref: Votación por mayoría para alcanzar el Acuerdo de Competitividad.

Licenciado Martínez:

Por este medio damos respuesta a su nota recibida el 27 de octubre de 2022, en la cual nos solicita emitamos un criterio jurídico, específicamente respecto de la *“Votación por Mayoría para alcanzar el Acuerdo de Competitividad”*, tomando como referencia la consulta que fuera formulada a esta Procuraduría, mediante la nota fechada 29 de agosto de 2022 y, que fuera contestada por la Secretaría Provincial de Chiriquí, mediante nota C-CH-No.013-2022; es decir, que nuestra respuesta se emitirá, en función de las siguientes interrogantes:

“A. ¿Cuál es su criterio referente al significado de votación por CONSENSO y votación por MAYORÍA, para los efectos de la correcta aplicación e interpretación del numeral 4, del artículo 3 de la Ley N°49 previamente citada, en concordancia con lo establecido en el artículo 23, del decreto ejecutivo N°132 del 28 de diciembre del 2018, que reglamenta la ley N°49 en mención, al momento de adoptarse Los (sic) Acuerdos de Competitividad?”

B. Dado el antagonismo legal anteriormente planteado, según su opinión, qué sistema de votación debe utilizar el comité de cadena, para alcanzar el **“Acuerdo de Competitividad.”** (sic) a que hace referencia el numeral 4 del artículo 3, de la ley 49 del 16 de junio de 2017, (que establece el sistema de voto mayoritario), frente a lo establecido en el artículo 23 del decreto ejecutivo 132 en mención, que establece que las decisiones del comité de cadena, se adoptaran por consenso¹.”

Cuestión previa:

En su consulta, aparte de las interrogantes formuladas, solicitan que: *“revise y reconsidere la respuesta dada por el funcionario provincial a la consulta previamente presentada por nuestro gremio y en su lugar, emita una nueva opinión o respuesta a nuestra consulta directamente por su persona, en atención a las consideraciones jurídicas que hemos señalado, a fin de que la misma sirva de referencia a todos los miembros del comité de agro*

¹ Consulta fechada 29 de agosto de 2022. Cfr. último párrafo a foja 3.

cadena de papa y cebolla, en la correcta aplicación e interpretación de la ley y en consecuencia le solicitamos que nos absuelva cada una de las preguntas que le formulamos en la consulta previamente presentada, conforme a los razonamientos jurídicos que hemos señalado, en la medida que se ajusten a la ley y a su criterio jurídico”.

En atención a lo anterior, corresponde señalarle que, con independencia que las opiniones que emite este Despacho no son vinculantes, nuestros criterios se basan en una correcta hermenéutica jurídica que, por mandato de ley nos corresponde atender²; por lo tanto la opinión que a continuación emitiremos, será de carácter objetiva y en el más estricto apego al ordenamiento positivo. Veamos:

I. Respecto a si los miembros de la Asociación de la Comunidad de Tierras Altas, que forman parte de los Comités de las Cadenas Agroalimentarias, son servidores públicos.

En atención al enunciado arriba señalado, esta Procuraduría reitera lo que manifestó en la Nota C-CH-No. 013-2022 de 05 de octubre de 2022, indicando que los representantes de esa Asociación no son servidores públicos.

Lo anterior lo expresamos sobre la base de que, aunque en el desarrollo de sus competencias estos miembros pueden ejercer funciones públicas, lo cierto es que, esas funciones la hacen en razón a la naturaleza jurídica de estos Comités, que son un grupo directivo para el cumplimiento y seguimiento de los planes de acción y de los acuerdos de competitividad en el ámbito regional y local, y que además, actúan como una instancia institucional de carácter permanente en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, conformado por representantes de las Asociaciones de los distintos eslabones del sector privado y gubernamental (Cfr. numeral 3 del artículo 3 y 8 de la Ley 49 de 2017).

En ese sentido, el artículo 299 de la Constitución Política, señala que son servidores públicos *“las personas **nombradas temporal o permanentemente** en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”.*

Si bien, los representantes de los Comités de las Cadenas Agroalimentarias cumplen algunas funciones públicas, **no son, por ese solo hecho servidores públicos**, pues no están nombrados en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ni de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas, como lo mandata la Constitución; y además, no devengan salario, remuneración ni emolumento alguno.

II. Respecto a las interrogantes planteadas.

Con respecto a las preguntas formuladas, la Procuraduría de la Administración señala que, para los efectos de la correcta aplicación e interpretación del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 49 de 2017, en concordancia con el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 132 de 28 de diciembre de 2018, el significado de **“votación por consenso”** va dirigido a indicar que todos los miembros presentes en la reunión **“consienten en la aprobación**, sin disenso, del Acuerdo de Competitividad; ya que así lo señala el artículo 23 del referido Decreto Ejecutivo, pero si

² Cfr. numeral 1, artículo 6 de la Ley No.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”.

se trata de una votación que versa sobre el “**acuerdo de competitividad, la votación debe darse por mayoría**”, donde puede existir una minoría disidente, como lo señala el numeral 4 del artículo 3 de Ley 49 de 2017 que, como hemos indicado, se aplica de modo preferente al Decreto Ejecutivo.

En efecto, en la nota a la que nos referimos en los párrafos que anteceden³, manifestamos que del contenido de lo establecido en el numeral 4, del artículo 3 de la Ley 49 de 16 de junio de 2017, “Que establece la organización y funcionamiento de las cadenas agroalimentarias” y del artículo 23 del Decreto Ejecutivo 132 de 2018, que la reglamenta, dice lo siguiente:

“... ”

En este escenario jurídico, cuando la precitada reglamentación (Decreto Ejecutivo 132 de 2018), determina en su artículo 23 que “Las decisiones del Comité de Cadena se tomarán por consenso del quorum representado por cada sesión”, sobre este contexto hay que tomar en cuenta lo que el legislador en la noma nos quiso explicar:

Para que el Comité de Cadena pueda tomar una decisión se requiere de una aprobación por **voto de la mayoría** de los miembros que conforman este Comité, y que para que una sesión encaminada a generar una deliberación y toma de acuerdo, se debe cumplir con la fórmula 50%+1 de la totalidad de sus integrantes, la cual mediante esta fórmula conformaran el *quórum* reglamentario. Una vez el mismo este constituido para la toma de decisiones, **se requerirá el consenso** de estos miembros que han sido constituidos como la mayoría, por lo que jurídicamente no es viable determinar que de este *quórum* también se le debe aplicar la fórmula 50%+1 para la toma de acuerdo, toda vez que de hacerse, la decisión estaría siendo tomada con la minoría y no son la mayoría de todos los miembros.

En otras palabras, de darse el caso del *quorum* conformado sea sólo por el 50%+1, **se requerirá el consenso** de esta mayoría representativa para la toma de una decisión, no obstante, puede darse el escenario donde en una sesión todos sus miembros de manera absoluta, entonces ahí se puede aplicar la **votación mayoritaria**, ósea (sic) el 50%+1 de la totalidad de los miembros que conforma el Comité de Cadena.” (El resaltado se hace ahora).

Lo sostenido en la ut supra citada nota fue que, la norma señala que el quorum se cumple cuando el 50% +1 de los integrantes de las cadenas agroalimentarias están presentes en la reunión y con esta cantidad de miembros, las votaciones **se adoptarán por consenso**, pero si a la reunión **van todos los integrantes** de los comités en forma absoluta, entonces las votaciones se hacen **por mayoría**; es decir, dependiendo de la cantidad de miembros que participan en la reunión, se tomarán las decisiones por votación mayoritaria o por consenso, siempre que exista el quorum reglamentario.

³ Nota C-CH-No. 013-2022 de 05 de octubre de 2022.

Ahora bien, para explicar qué decisiones se toman por consenso y cuáles se adoptan por mayoría, debemos en primer término, comprender cuál es el significado de Acuerdo de Competitividad, vocablo que se emplea en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 49 de 2017. En efecto, dicho numeral define el acuerdo de competitividad, como el “Documento aprobado en el Comité de la Cadena por **el voto mayoritario**, respecto a los lineamientos de trabajo, acciones, políticas, inversiones, entre otros, que ayuden a la cadena a fortalecer su capacidad para participar en los mercados en forma duradera”, y el artículo 14 ibídem señala, que estos Acuerdos de Competitividad, “*serán de carácter obligatorio para todos los actores de la cadena agroalimentaria y para las entidades estatales*” agregando que “*deberán cumplir con los requisitos establecidos en el **reglamento de la presente Ley***”, y estos requisitos están consignados en el artículo 11 del Decreto Ejecutivo que la reglamenta.

En este orden de ideas, el Decreto Ejecutivo 132 de 28 de diciembre de 2018, en su artículo 20 determinó que para la constitución del quórum del Comité de Cadena, a efecto de la celebración de las sesiones, deliberaciones y tomas de acuerdos, se requiere la presencia del 50%+1 de los miembros principales o, en su defecto, los suplentes designados del Comité de Cadenas, y en su artículo 23 señala que las decisiones del Comité de Cadena se tomarán por “**consenso** del *quórum* representado por cada sesión.”

Como se puede apreciar, la primera de estas disposiciones (el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 49 de 2017) tiene que ver exclusivamente con la aprobación del **acuerdo de competitividad** por parte del comité de la cadena agroalimentaria, que debe ser por el **voto mayoritario** de los miembros presentes en la reunión, mientras que la segunda (el artículo 23 del Decreto Ejecutivo), guarda relación con la adopción de **otras decisiones** que apruebe ese comité, cuya decisión debe ser por **consenso de todos los presentes en la sesión**.

Dicho en otras palabras, mientras que el **Acuerdo de Competitividad** debe ser aprobado por el **voto mayoritario** de los miembros de las cadenas agroalimentarias que estén presentes en la reunión que cuenta con quórum reglamentario (50%+1), **las otras decisiones** deben darse por el **consenso** del quórum presentes en la reunión.

Sobre estos puntos, o sea, con respecto al “**voto mayoritario**” y el voto “por **consenso**”, **Guillermo Cabanellas**, en su “Diccionario Jurídico Elemental”, define el término mayoría, como “*el número más crecido de votos conformes en una votación o elección*” o “*el número mayor de pareceres acordes en una reunión o asamblea, un cuerpo o nación*”, lo que significa que puede haber números menores de pareceres, mientras que el diccionario de la lengua española define **consenso** como un “*Acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos*.” Es decir, que para que exista un consenso, es necesario que **todas las personas** que intervienen en una toma de decisión tienen que manifestar su consentimiento en que una cosa determinada se haga, se escriba, se difunda, etc. O sea, que el consenso se diferencia de una mayoría en que en aquel implica una aceptación por parte de todos, y no existe el disenso, mientras que en la mayoría también hay una minoría que disiente.

Así, mientras que el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 49 de 2017 se refiere al **voto mayoritario**, que es para la aprobación del **acuerdo de competitividad**, donde puede existir una minoría disidente, el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 132 de 2018, es para las otras decisiones que “**se tomarán por consenso** del quorum representado por cada sesión”, es decir, donde no habrá disenso, porque se entiende aceptada por todos.

El artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, se refiere a la jerarquía de las normas y señala 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”.

Siguiendo este orden jerárquico, tenemos que lo señalado en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 49 de 2017, es que el **voto mayoritario** se da para la aprobación del acuerdo de competitividad, y se aplica de manera preferente a la disposición a la cual alude la norma reglamentaria, o sea, el artículo 23 del Decreto Ejecutivo, que se refiere a la **aprobación por consenso**, de ahí que mientras los acuerdos de competitividad tienen que ser por la **mayoría** de los miembros del comité de cadena agroalimentaria, las decisiones distintas a estos acuerdos, deben ser adoptados por **consenso**.

III. Conclusión.

En vista a todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración señala que, para los efectos de la correcta aplicación e interpretación del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 49 de 2017, en concordancia con el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 132 de 28 de diciembre de 2018, el significado de **votación por consenso**, va dirigido a indicar que todos los miembros presentes en la reunión **consienten en la aprobación**, sin disenso, ya que así lo indica el artículo 23 del referido Decreto Ejecutivo, pero si se trata de una votación que versa sobre el **acuerdo de competitividad**, la **votación debe darse por mayoría**, donde puede existir una minoría disidente, como lo señala el numeral 4 del artículo 3 de Ley 49 de 2017, que, como hemos indicado, se aplica de modo preferente al Decreto Ejecutivo.

En esta forma exponemos nuestra opinión sobre la consulta formulada, señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, para la Procuraduría de la Administración sobre el tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-187-22

- III- Base legal de los procedimientos dados dentro de las cadenas agroalimentarias específicamente en la cadena de papa y cebolla, respuesta de la Procuraduría de la Administración a la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (UNCUREPA)

Base legal de los procedimientos dados dentro de las cadenas agroalimentarias específicamente en la cadena de papa y cebolla, respuesta de la Procuraduría de la Administración a la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (UNCUREPA)



Panamá, de abril de 2023
Nota C-048-23

Licenciado

Pedro Acosta Isturain

Unión Nacional de Consumidores y Usuarios
de la República de Panamá
Ciudad.

Ref: Situación de índole jurídica legal, que se viene dando dentro de las Cadenas Agroalimentarias, más específicamente en la Cadena de Papa y Cebolla.

Licenciado Acosta:

Por este medio damos respuesta a su nota calendada el 27 de marzo de 2023, en la que nos consulta específicamente lo siguiente.

“¿Cuáles son las evidentes diferencias entre las Reuniones del Comité de Cadena Informativa, desarrolladas para la tomas de decisiones regulares y los Acuerdos de Competitividad?...”

Sobre el particular, debo expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, orgánica de esta entidad, “servir de consejera jurídica **a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto**”, presupuesto que no se cumple en la presente consulta, puesto que quien la hace, no es servidor público; no obstante, con base a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política, que consagra el derecho que tiene toda persona de presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos, por motivos de interés social o particular y de obtener pronta resolución, y, en atención a lo señalado en el numeral 6 del artículo 3 de la citada Ley 38 de 31 de julio de 2000; que establece la misión de esta institución de brindar orientación a los ciudadanos, procedemos a brindársela, en el sentido que más adelante externamos, no sin antes señalarle que esta orientación no constituye un pronunciamiento de fondo ni reviste un carácter vinculante. Veamos:

La Ley No.49 de 16 de junio de 2017, “Que establece disposiciones para la importación de productos agropecuarios sujetos a contingentes por desabastecimiento”, en el numeral 4 de su artículo 3 define el término “Acuerdo de Competitividad”, como “*un documento aprobado en el Comité de la Cadena Alimentaria por el voto mayoritario, respecto a los lineamientos de trabajo, acciones, políticas, inversiones, entre otros, que ayuden a la cadena a fortalecer su capacidad, para participar en los mercados en forma directa.*”

Como se puede colegir del párrafo anterior, el Acuerdo de Competitividad es un documento aprobado por el Comité de Cadena Alimentaria por el voto mayoritario de sus miembros, pero resulta que las “Reuniones de Comité de Cadena Informativa”, no se encuentran reguladas ni en la Ley No. 49 de 2017 ni en el Decreto Ejecutivo No.132 de 28 de diciembre de 2018 que la reglamenta, por lo tanto, una cosa es que a cada miembro de la cadena le corresponda informar a sus respectivas organizaciones (comité de cadenas agropecuarias) de cada uno de los Acuerdos que se aprueben en las reuniones de dichos Comités, como lo indica el artículo 14 del citado Decreto Ejecutivo¹ y, otra es que se lleven a cabo reuniones informativas en las que no se tenga por objeto discutir o informar sobre puntos de ese documento.

Lo anterior, porque en la consulta se señala lo siguiente:

“Ahora bien, el punto medular que nos preocupa, es que el “Comité de Cadena” lleva años realizando “reuniones informativas” (cuando no hay quorum) y tomando “decisiones en consenso” que luego son informadas al MIDA (pues el comité es un ente consultivo), dándose la situación hoy día, que se pretende variar esta consideración, presuntamente, a través de la interpretación, de respuesta dada por su despacho mediante Nota 208-22 de diciembre de 2022. Las decisiones que se toman por ‘consenso’ dentro de las Agro Cadenas, siempre han sido respetadas, y cuando no hay consenso, el MIDA decide que hacer directamente. Estas decisiones muchas veces afectan a terceros que no participan de las reuniones y, aun así, jamás han sido publicadas en Gaceta Oficial.

Ahora, desde el mes de diciembre algunos miembros del ‘Comité de Papas y Cebolla’, de Tierras Altas, están pidiendo una reunión para imponer el criterio de que las decisiones ya no deben ser ‘por consenso’, sino por mayoría, bajo el supuesto argumento que todas las reuniones del ‘comité’ son ‘Acuerdos de Competitividad.’”

En realidad, lo que esta Procuraduría expuso en su Nota C-208-22 de 1 de diciembre de 2022, fue que los “Acuerdos de Competitividad” deben darse, por el voto de la mayoría presente en la reunión, siempre que exista el quórum reglamentario (50%+1) de los Miembros principales o en su defecto, los Suplentes designados, que son obligatorios para todos los actores de la cadena, y si trata de otras cosas distintas a esos Acuerdos, la decisión debe darse por consenso, esto último, porque así lo dispone el decreto reglamentario.

En este orden de ideas, si la reunión tiene como objetivo aprobar lineamientos de trabajo, acciones, políticas, inversiones, que ayuden a la cadena a fortalecer su capacidad, para participar en los mercados en forma directa, o alguno de los puntos señalados en el artículo 31

¹ El artículo 14 del Decreto Ejecutivo 132 de 28 de diciembre de 2018 dispone que “Corresponderá a cada miembro del Comité de Cadena informar a su respectiva organización de cada uno de los acuerdos que se aprueben en las reuniones del mismo. Para lo cual constara con el acta de cada reunión por el Secretario del Comité de cada Cadena Agropecuaria.”

del Decreto Ejecutivo No.132 de 2018, entonces estaremos en presencia de un "Acuerdo de Competitividad", donde la votación se debe tomar por mayoría de votos de los presentes en la reunión siempre que exista el quorum reglamentario (50%+1), pero si dicha reunión no tiene ese carácter o es informativa, porque no existió el quórum reglamentario o porque los miembros así lo dispusieron, lo que allí se apruebe no tendrá efectos vinculantes para ninguno de los actores de la cadena.

Finalmente, debo indicar que el artículo 33 del Decreto Ejecutivo No.132 de 2018, señala que los Acuerdos de Competitividad pueden asumir la forma de Resoluciones ministeriales y la publicación y seguimiento de estos Acuerdos deberán ser realizados por el MIDA, por conducto de la Unidad Técnica de la Cadena Agroalimentaria, de tal suerte que, si los mismos no se publican en la Gaceta Oficial, no pueden perjudicar a terceros, ya que estos serían válidos, pero ineficaces.

Lo anterior, porque la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005, "Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones", señala en su artículo 1 los actos y las normas que deben publicarse en ese órgano oficial del Estado, entre ellas, "*Las resoluciones*, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley":

De esta manera dejamos expuesta nuestra opinión sobre la consulta formulada, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac
C-046-23

Como se puede colegir del párrafo anterior, el Acuerdo de Competitividad es un documento aprobado por el Comité de Cadena Alimentaria por el voto mayoritario de sus miembros, pero resulta que las “Reuniones de Comité de Cadena Informativa”, no se encuentran reguladas ni en la Ley No. 49 de 2017 ni en el Decreto Ejecutivo No.132 de 28 de diciembre de 2018 que la reglamenta, por lo tanto, una cosa es que a cada miembro de la cadena le corresponda informar a sus respectivas organizaciones (comité de cadenas agropecuarias) de cada uno de los Acuerdos que se aprueben en las reuniones de dichos Comités, como lo indica el artículo 14 del citado Decreto Ejecutivo¹ y, otra es que se lleven a cabo reuniones informativas en las que no se tenga por objeto discutir o informar sobre puntos de ese documento.

Lo anterior, porque en la consulta se señala lo siguiente:

“Ahora bien, el punto medular que nos preocupa, es que el “Comité de Cadena” lleva años realizando “reuniones informativas” (cuando no hay quorum) y tomando “decisiones en consenso” que luego son informadas al MIDA (pues el comité es un ente consultivo), dándose la situación hoy día, que se pretende variar esta consideración, presuntamente, a través de la interpretación, de respuesta dada por su despacho mediante Nota 208-22 de diciembre de 2022. Las decisiones que se toman por “consenso” dentro de las Agro Cadenas, siempre han sido respetadas, y cuando no hay consenso, el MIDA decide que hacer directamente. Estas decisiones muchas veces afectan a terceros que no participan de las reuniones y, aun así, jamás han sido publicadas en Gaceta Oficial.

Ahora, desde el mes de diciembre algunos miembros del “Comité de Papas y Cebolla”, de Tierras Altas, están pidiendo una reunión para imponer el criterio de que las decisiones ya no deben ser “por consenso”, sino por mayoría, bajo el supuesto argumento que todas las reuniones del “comité” son “Acuerdos de Competitividad.”

En realidad, lo que esta Procuraduría expuso en su Nota C-208-22 de 1 de diciembre de 2022, fue que los “Acuerdos de Competitividad” deben darse, por el voto de la mayoría presente en la reunión, siempre que exista el quórum reglamentario (50%+1) de los Miembros principales o en su defecto, los Suplentes designados, que son obligatorios para todos los actores de la cadena, y si trata de otras cosas distintas a esos Acuerdos, la decisión debe darse por consenso, esto último, porque así lo dispone el decreto reglamentario.

En este orden de ideas, si la reunión tiene como objetivo aprobar lineamientos de trabajo, acciones, políticas, inversiones, que ayuden a la cadena a fortalecer su capacidad, para participar en los mercados en forma directa, o alguno de los puntos señalados en el artículo 31

¹ El artículo 14 del Decreto Ejecutivo 132 de 28 de diciembre de 2018 dispone que “Corresponderá a cada miembro del Comité de Cadena informar a su respectiva organización de cada uno de los acuerdos que se aprueben en las reuniones del mismo. Para lo cual constara con el acta de cada reunión por el Secretario del Comité de cada Cadena Agropecuaria.”

del Decreto Ejecutivo No.132 de 2018, entonces estaremos en presencia de un "Acuerdo de Competitividad", donde la votación se debe tomar por mayoría de votos de los presentes en la reunión siempre que exista el quorum reglamentario (50%+1), pero si dicha reunión no tiene ese carácter o es informativa, porque no existió el quórum reglamentario o porque los miembros así lo dispusieron, lo que allí se apruebe no tendrá efectos vinculantes para ninguno de los actores de la cadena.

Finalmente, debo indicar que el artículo 33 del Decreto Ejecutivo No.132 de 2018, señala que los Acuerdos de Competitividad pueden asumir la forma de Resoluciones ministeriales y la publicación y seguimiento de estos Acuerdos deberán ser realizados por el MIDA, por conducto de la Unidad Técnica de la Cadena Agroalimentaria, de tal suerte que, si los mismos no se publican en la Gaceta Oficial, no pueden perjudicar a terceros, ya que estos serían válidos, pero ineficaces.

Lo anterior, porque la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005, "Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones", señala en su artículo 1 los actos y las normas que deben publicarse en ese órgano oficial del Estado, entre ellas, "*Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley*":

De esta manera dejamos expuesta nuestra opinión sobre la consulta formulada, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac
C-046-23