



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de febrero de 2020
C-016-20

Licenciado
Erasmus Pinilla Castellero
Asesor de Asuntos Jurídicos
Ministerio de la Presidencia
Ciudad.-

Ref.: Proyecto de Ley N°. 33 de 2020 “Que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familia en Panamá”

Señor Asesor:

Me dirijo a usted en ocasión de su nota **No. 98-2020-AL de 28 de enero de 2020**, que guarda relación con el Proyecto de Ley N° 33 de 2020, “*Que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familia en Panamá*”; por la cual ha solicitado a este Despacho emitir un criterio jurídico que indique si el contenido de éste, pueden dar lugar a ser objetados por inconvenientes o inexecutable.

Antes de emitir el criterio requerido por su Despacho, consideramos oportuno observar brevemente algunas consideraciones de carácter general respecto de la figura conocida como “*Objeción de Inexecutable.*”

Es preciso señalar que este Despacho en ocasiones anteriores se ha pronunciado respecto a la Objeción de Inexecutable, señalando que ésta, se instituye como un mecanismo concebido con el fin de “evitar o impedir que un proyecto de ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado; la misma se ubica, por ende, dentro de lo que la doctrina denomina «*el control previo de constitucionalidad*» y por el cual se va a verificar previamente, antes de su perfeccionamiento, la adecuación a la Constitución o la constitucionalidad de los proyectos de Ley, de los tratados internacionales y demás normas jurídicas que, según el sistema de cada país, deba ser sometida a ese control.”¹

Así, la naturaleza jurídica de este mecanismo de control preventivo, es observado por el procesalista panameño Jorge Fábrega de la siguiente manera: “*Es discutible su naturaleza (Objeción de Inexecutable). Este mecanismo no es de carácter jurisdiccional, ya que mediante él no se decide una pretensión procesal. Si bien el artículo 165 (ahora 172 de la Constitución Política) habla de ‘Fallo’, la resolución que recae difiere, en cuanto a su naturaleza y a su formación, de la que se produce en los procesos de inconstitucionalidad. Ha*

¹ RODRÍGUEZ ROBLES, Francisco y GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. La Objeción de Inexecutable Constitucional en Panamá, pág. 129.

sido considerado, a su vez, como un 'dictamen' que proferido, a diferencia de los dictámenes comunes, es vinculante".²

Ahora bien, dentro de las atribuciones que el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, reserva privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su función de guarda de la integridad de la propia Constitución, está lo que la doctrina constitucional y la propia jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia³ han denominado el "control constitucional preventivo", tanto de los proyectos de leyes como los de reformas constitucionales.

En la República de Panamá, el único mecanismo de control constitucional que puede hacerse contra actos que no hayan cobrado vida jurídica (*en el contexto del proceso de formación de las leyes*), es el derivado de la objeción de inexecutable de un proyecto de ley, conforme lo establece el artículo 171 de la Constitución Política, cuya competencia atribuye el artículo 2554 del Código Judicial al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Según los artículos 2555 y 2556 del Código Judicial que desarrollan el precepto constitucional, ese control preventivo sólo lo puede ejercer el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, si el asunto se lo expone el Órgano Ejecutivo, siendo así el Presidente de la República la persona facultada para someter el citado control previo al Pleno de la Corte, ya que conforme lo establece el artículo 183, numeral 6 de la Constitución Política, la facultad de "objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable", es una atribución que ejerce por sí solo el Presidente de la República.

Análisis del Proyecto de Ley N° 33 de 2020, "Que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familia en Panamá".

El Proyecto de Ley N° 33 de 2020, está conformado por un articulado de diez (10) Capítulos. Veamos:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Principios y Beneficiarios de la Agricultura Familiar.
- III. Plan Nacional de Agricultura Familiar.
- IV. Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar.
- V. Registro de Agricultura Familiar.
- VI. Coordinación Interinstitucional e Intersectorial.
- VII. Presupuesto y Recursos Financieros.
- VIII. Fondo Especial para el Desarrollo de la Agricultura Familiar.
- IX. Ente Rector en Materia de Agricultura Familiar.
- X. Disposiciones Finales.

Este proyecto de ley novedoso, busca fomentar la agricultura familiar, garantizando que los miembros de éstas familias dedicadas a este modo de vida sostenible, tengan soberanía, seguridad alimentaria y nutricional, así como la generación de ingresos; de igual forma el

² Cfr. Consulta C-048-18, de 14 de junio de 2018, dirigida al Ministro de la Presidencia.

³ Cfr. Sentencia de 30 de julio de 1992 y Sentencia de 17 de diciembre de 1992.

proyecto busca también mejorar la calidad de vida de los agricultores en las áreas rurales, periurbanas y urbanas de manera sostenible, así como la definición de políticas que garanticen como una prioridad nacional y de manera permanente, la preservación, promoción y desarrollo de la misma, reconociendo su importancia como:

- a) Un modo de vida;
- b) Una actividad productiva y económica que contribuye a la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional; y
- c) Que su gestión promueve un manejo sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo rural, la descentralización territorial y la dinamización de las economías locales.

Es un proyecto inclusivo, que permite la participación tanto de las comunidades indígenas, como los campesinos, afrodescendientes, mujeres y jóvenes; propicia la innovación, que entre otros aspectos, abarca la implementación y el fortalecimiento de programas permanentes de investigación, educación, capacitación, y extensión especializada en la agricultura familiar, así como la preservación y conservación del ambiente, la cultura y la tradición. De igual forma, garantiza el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, la creación, implementación y fortalecimiento de mecanismos de financiamiento y seguros que vayan acordes con la naturaleza *especial* de la agricultura familiar; promueve que estos (*agricultores familiares*) tengan acceso a otros servicios fundamentales para mejorar la vida, la producción y comercialización de los productos de la agricultura familiar.

Al continuar con el análisis interpretativo del Proyecto sometido a nuestra consideración, concluimos inicialmente, que el mismo incluye líneas estratégicas que promuevan el desarrollo de la agricultura familiar, como el acceso a créditos y financiamientos con tasas de interés adecuadas para dichos productores; el fortalecimiento de la asistencia técnica y servicios de extensión rural permanente, así como el impulso a la investigación de una manera participativa junto con los productores.

Uno de los aspectos, si no es el más importante, es la finalidad que tiene de contribuir a que se haga efectivo el derecho humano a una alimentación adecuada, así como propiciar la reducción de la pobreza en los sectores rurales, el área periurbana y urbana; y, adopta como principios rectores:

- a) La igualdad,
- b) La no discriminación,
- c) La seguridad,
- d) La sostenibilidad,
- e) El empoderamiento,
- f) La participación,
- g) La preservación,
- h) La promoción y desarrollo, así como
- i) La transparencia y rendición de cuentas.

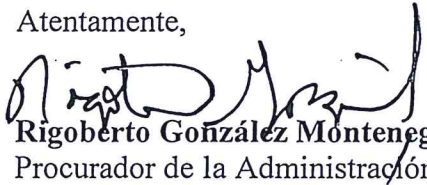
Es importante destacar que el Proyecto que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familiar en Panamá, constituye un instrumento de política pública familiar y estará sujeto a

cambios según las necesidades que se presenten a través del tiempo, determinado específicamente en líneas y acciones estratégicas para la agricultura familiar, el cual será elaborado por el ente rector junto con el Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar.⁴ Comité éste, que a nuestro juicio constituye la mejor plataforma para el espacio de participación e integración de los agricultores a nivel nacional, sienta éste la instancia representativa de los agricultores familiares de Panamá, ante el sector gubernamental, privado y organismos internacionales.⁵

Luego del prolijo análisis del Proyecto de Ley que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura en Panamá, este Despacho concluye lo siguiente:

- Las normas examinadas, en cuanto a las medidas para el desarrollo de la agricultura familiar en Panamá que han sido aprobadas en tercer debate por la Asamblea Nacional y remitidas al Órgano Ejecutivo, a nuestro juicio no colisionan con el Texto Fundamental.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc/jabsm



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁴ Cfr. Capítulo III del Proyecto de Ley N° 33 de 2020.

⁵ Cfr. Artículo 20 y siguientes del Capítulo IV del Proyecto de Ley N° 33 de 2020.