

Panamá, 29 de julio de 2011.
C-52-11-A.

Su Excelencia
Emilio J. Kieswetter
Ministro de Desarrollo Agropecuario
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota OTA-0803-2011, por medio de la cual la directora de la Oficina para la Transformación Agropecuaria consulta a esta Procuraduría si la actividad de agroturismo puede ser considerada como beneficiaria de la ley 25 de 4 de junio de 2001.

En relación con la interrogante planteada, debo señalar que de conformidad con el artículo 2 de la ley 25 de 2001 que dicta disposiciones sobre la Política Nacional para la Transformación Agropecuaria y su ejecución, modificada y adicionada por la ley 19 de 24 de enero de 2003, ley 14 de 1 de marzo de 2004 y la ley 8 de 11 de febrero de 2005, el objetivo de esta política nacional es “brindarle apoyo administrativo, laboral, financiero y de servicio al productor agropecuario en el proceso de adaptación a las nuevas condiciones del entorno cambiante y de modernización de sus actividades, con el propósito de mejorar la productividad, competitividad y desarrollo integral de las actividades del sector agroalimentario, agroindustrial y agroexportador en el contexto del corto, mediano y largo plazo, a fin de que pueda alcanzar una producción, comercialización y transformación sostenible que contribuya al crecimiento económico y el desarrollo nacional, así como para que pueda competir exitosamente en el mercado local y en los mercados externos”.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 4 de la ley 25 de 2001 define como *beneficiarios* de esa ley, a las personas naturales o jurídicas que participan en el proceso y en los programas para la transformación agropecuaria, sujetos de préstamos blandos y/o asistencia financiera.

En el mismo sentido, el artículo 7 de dicha ley dispone que los beneficiarios de la política de transformación agropecuaria serán las personas naturales o jurídicas, **dedicadas a la producción o actividad agropecuaria.**

De igual modo, el decreto ejecutivo 160 de 12 de septiembre de 2001, que reglamenta la ley 25 de 2001 señala en su artículo 20 que “los recursos del Fondo Especial de Transformación Agropecuaria que tendrá el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, estarán dirigidos exclusivamente a conceder préstamos blandos y/o asistencia financiera directa a los beneficiarios de la política para la **transformación agropecuaria sean productores agropecuarios, trabajadores rurales y agroindustriales a pequeña escala**” (El énfasis en negrita es del Despacho).

Para los efectos de la ley 25 de 2001 y de acuerdo a la definición contenida en el numeral 12 de su artículo 4, transformación agropecuaria es el “proceso de financiamiento, administración, capacitación y adiestramiento de **productores y trabajadores involucrados en las actividades agropecuarias**, propiciados por la adopción de políticas, acciones y medidas específicas que se promuevan y resulten en **la modernización** de dichas actividades”. (El énfasis en negrita es del Despacho).

Según el artículo 14 de la misma ley 25 de 2001 le corresponde a la Unidad Administrativa para la Transformación Agropecuaria identificar o seleccionar los rubros o productos sujetos a esa política, siguiendo las pautas o criterios señalados en la ley. Para mejor comprensión, resulta pertinente transcribir la parte medular de dicho artículo:

“Artículo 14. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario contará con una Unidad Administrativa para la Transformación Agropecuaria, que será la responsable de ejecutar los lineamientos de la política de transformación agropecuaria definida en esta Ley, y tendrá entre otras funciones las siguientes:

1. ...
2. ...
3. ...

En la selección de los **rubros o productos** que serán objeto de programas y proyectos de transformación, la Unidad Administrativa para la Transformación Agropecuaria **tomará en cuenta los siguientes criterios:**

1. Participación del rubro en el sector.
2. Generación de empleo y contribución a la distribución de ingreso.
3. Tecnología de producción.
4. Sistema de comercialización.
5. Potencial de exportación.
6. Indicadores de productividad.
7. Indicadores de competitividad.
8. Contribución a la preservación del ambiente.” (Énfasis del Despacho)

El término “**rubros**” empleado en la norma citada se refiere, conforme lo prevé el numeral 10 del artículo 4 de la ley 25 de 2001, a “**un producto específico o actividad agropecuaria**” (Énfasis del Despacho).

De lo que se desprende del artículo 22 (transitorio) de la referida ley, los productos y actividades a los que se refiere la definición son propios del sector agropecuario, a saber: el cultivo de arroz, banano, café, maíz; la agroindustria rural, la agricultura orgánica, la cría de bovino de carne y leche, entre otros.

Por su parte, el agroturismo no es una actividad agropecuaria propiamente tal, sino una categoría de turismo, así se desprende de la resolución CTNA 01-07 de 4 de abril de 2007 dictada por la Comisión Nacional de Transformación Agropecuaria, cuyo artículo 3 señala que agroturismo es, cito: una “**categoría de turismo enfocada al sector agropecuario y áreas rurales**” (Énfasis del Despacho).

El documento publicado por la División de Cooperación Horizontal y el Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural para América Latina y el Caribe – PRODAR, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), del cual Panamá forma parte, señala que el agroturismo no es una actividad agropecuaria, sino de servicio. A continuación, el extracto pertinente de dicho documento:

“el agroturismo... modalidad de turismo rural, que se caracteriza por la visita a emprendimientos rurales para conocer actividades agropecuarias, involucrándose directamente en las mismas. Esto puede dar origen a un conjunto de actividades asociadas, tales como hacienda-hotel, pesque-pague (pesca y paga), posada, restaurante típico, ventas directas del productor, artesanía, industrialización y otras actividades de recreación ligadas a la vida cotidiana de los pobladores del campo”.

Como se puede apreciar, el agroturismo viene a representar una actividad de naturaleza turística o de atracción turística que se desarrolla en áreas rurales, donde se expresan las manifestaciones culturales de esas áreas, para que las mismas sean conocidas por visitantes temporales (turistas) que con su estancia contribuyen a la economía del área, mediante compras, hospedajes, alimentación, y otros.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión que el “agroturismo” no es una actividad cuyo objetivo sea la transformación agropecuaria, por lo que en consecuencia, no puede calificar para ser beneficiaria de la ley 25 de 2011.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración