



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de septiembre de 2023.
Nota C-128-23

Señor
Luis Barría
Presidente de la Asociación Nacional de Distribuidores
de Insumos Agropecuarios y Maquinarias (ANDIA)
Ciudad.

Ref.: Interpretación del artículo octavo Resuelto No.APL-022-ADM-02 de 26 de julio de 2002, por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Técnica de Plaguicidas.

Señor Barría:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 31 de agosto de 2023, mediante el cual solicita a este Despacho, una opinión o criterio jurídico, relacionado con el Resuelto No. APL-022-ADM-02 de 26 de julio de 2002, que establece el Reglamento Interno de la Comisión Técnica de Plaguicidas, refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“...
...solicitamos de manera muy respetuosa su opinión sobre la interpretación correcta de lo establecido en el Artículo Octavo del Reglamento Interno de la Comisión Técnica de Plaguicidas establecido en el Resuelto Número ALP-022-ADM-02 de 26 de julio de 2002, el cual se refiere a las recomendaciones de dicha comisión:
...
Dentro de este mismo tema preguntamos ¿cómo deben interpretarse las abstenciones en una votación?
...”

Luego de leído el contenido de su escrito, este Despacho observa que el punto central de su solicitud, obedece a que presuntamente el moderador asignado por el MIDA, opina que, de no alcanzarse mayoría debido a algunas abstenciones, la votación debería repetirse hasta alcanzar mayoría a favor o en contra de la propuesta.

Primeramente debemos indicarle, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que no se ajustan a lo solicitado; no obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41

constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- I. Sobre el Decreto Ejecutivo No.63 de 1 de septiembre de 1997, "Por el cual se reglamenta el Capítulo V del Título III de la Ley No.47 del 9 de julio de 1996, sobre control de plaguicidas y fertilizantes: Registro, Aplicación, Actividad y Servicio, y se crea la Comisión Técnica de Plaguicidas".

El presente Decreto Ejecutivo, establece en su Artículo Noveno las funciones que tendrá la Comisión Técnica de Plaguicidas, de las cuales hacemos referencia a las siguientes.

- Coordinar, asesorar y fiscalizar las acciones con las diferentes dependencias e instituciones del Estado, que en forma directa e indirecta interviene o pueden intervenir en lo referente a los plaguicidas, materias técnicas, aditivos y fertilizantes para uso en la agricultura.
- Recomendar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario los plaguicidas, materias técnicas, aditivos y fertilizantes de uso permitido, restringidos y prohibidos en la agricultura.
- Recomendar en base a conceptos científicamente, fundamentados y verificables, la elaboración de normas jurídicas y técnicas directamente relacionadas con los plaguicidas, materias técnicas, aditivos y fertilizantes para uso en la agricultura.

Por su parte, el Artículo Décimo, determina que dicha Comisión Técnica estará conformada de la siguiente manera:

1. Por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario:
 - a) El Ministro o su representante, quién la presidirá.
 - b) El Director Nacional de Sanidad Vegetal, quien la coordinará.
 - c) Un funcionario idóneo en quimio-dinámica, control de calidad total de plaguicidas, materias técnicas, aditivos y fertilizantes para uso de la agricultura.
 - d) Un funcionario idóneo en evaluación de expedientes.
 - e) Un funcionario idóneo de la Dirección Nacional de Desarrollo Agrícola.
2. Por parte del Ministerio de Salud:
 - a) Un funcionario idóneo del Departamento de Farmacias y Drogas.
 - b) Un funcionario idóneo de la División de Salud Ambiental.
 - c) Un funcionario idóneo de la División de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria.
3. Por parte del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá:
 - a) Un funcionario idóneo en evaluación de eficacia biológica de plaguicidas, materias técnicas, aditivos y fertilizantes para uso en la agricultura.

4. Por parte del Ministerio de Comercio e Industrias:
 - a) Un funcionario idóneo de la Dirección Nacional de Normas y Tecnología Industrial.
5. Por parte del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables:
 - a) Un funcionario idóneo en ecotoxicología de plaguicidas, materias técnicas, aditivos y fertilizantes para uso en la agricultura.
6. Por parte de la Universidad de Panamá:
 - a) Un funcionario idóneo en comportamiento de plaguicidas, materias técnicas, aditivos y fertilizantes para uso en la agricultura.
7. Por parte la Empresa Privada:
 - a) Un representante idóneo de la Asociación Nacional de Distribuidores de Insumos Agropecuarios y Maquinaria.
8. Por parte de los Productores:
 - a) Un representante de la Unión Nacional de Productores Agrícolas de Panamá.

No obstante, el referido Artículo Noveno en su párrafo señala entre otros aspectos, que cada institución representada en la Comisión Técnica tiene derecho a un (1) voto.

- II. Respecto del Resuelto No.APL-022-ADM-02 de 26 de julio de 2002, por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Técnica de Plaguicidas.

En este instrumento jurídico, se recogen las funciones que ostenta la Comisión Técnica de Plaguicidas, establecidas en el ya citado Decreto Ejecutivo No.63 de 1997.

Aunado a ello, el mismo, en su artículo Séptimo, establece entre otras cosas, que las reuniones ordinarias y extraordinarias, se realizarán con la participación de los miembros principales de las instituciones y que el quórum respectivo será la mitad más uno, así las cosas, tenemos que de ocho (8) miembros que la conforman, cinco (5) constituyen quórum.

Cabe agregar, que el artículo Octavo ibídem, estipula que *“Todas las recomendaciones de la Comisión, se llevarán a cabo por la mayoría del total de los miembros...”*

- III. Con relación a las abstenciones en una votación.

Al respecto, debemos señalar que ninguna de las normas previamente citadas, se refiere a este tema en concreto; no obstante, resulta oportuno señalar que según el Diccionario de la Real Academia Española, el concepto general del término abstención, se refiere a la *“Acción y Efecto de abstenerse¹”*; es decir privarse o despojarse de algo o no ejercer un derecho².

¹ <https://dle.rae.es/abstención>

² Pérez Porto, J., Gardey, A. (11 de mayo de 2020). *Abstención - Qué es, tipos, definición y concepto.* <https://definicion.de/abstencion/>

Para el caso que nos ocupa, la figura de la “*abstención*”, ocurre cuando a pesar de tener derecho al voto, el representante elige no votar; de modo que, elige no pronunciarse sobre la cuestión sometida a debate (*recomendaciones*), sin brindar su apoyo ni manifestar su oposición, lo que conlleva que no tenga un efecto directo sobre el resultado, ya que al no haber votos que computar, esta decisión ni suma, ni resta y mucho menos afecta al mismo.

En este orden de ideas, es preciso traer a colación lo señalado por el jurista peruano César Delgado Guembes, en su escrito “*La Naturaleza Facultativa del Voto y El Derecho de Abstención*”³, respecto a las mayorías absolutas. Veamos:

“
...
Según la racionalidad de las mayorías absolutas, si la sumatoria del total de los votos a favor y de los votos en contra, es mayor que las abstenciones, no obstante que las abstenciones sean más que sólo los votos a favor o que sólo los votos en contra, el resultado de la votación debe tomar en consideración sólo a la mayoría de los que deciden que el asunto se decida (sea a favor o en contra)....”

...
En consecuencia, sólo no hay decisión, como resultado de que las abstenciones sean mayores o iguales a los votos a favor o en contra, si es que la suma de los votos a favor y de los votos en contra es inferior a las abstenciones.

...” (Lo subrayado es nuestro)

Se desprende de lo anterior dos (2) aspectos de importancia:

1. Si la sumatoria de los votos a favor y de los votos en contra, es mayor que las abstenciones, el resultado de la votación debe tomar en consideración sólo a la mayoría de los que deciden que dicho asunto se adopte.
2. No hay decisión, cuando las abstenciones sean mayores o iguales a los votos a favor o en contra; es decir, que el resultado de la votación equivale a que no quede decidida la materia objeto de estudio.

IV. Conclusiones

1. En virtud de las normas legales y reglamentarias anteriormente citadas, se desprende que la Comisión Técnica de Plaguicidas podrá sesionar y deliberar con la presencia de, al menos, cinco (5) de los miembros principales de las instituciones y adoptará sus decisiones (*recomendaciones*) con la mayoría de votos de los miembros presentes en la sesión respectiva.

³ Ver fojas 9 y 10 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792903.pdf>

2. Una vez se logre el quórum, se verifica lo de la mayoría necesaria para la adopción de una decisión. En cuanto a esto debemos indicar que, si a una reunión de la Comisión Técnica, por ejemplo, acuden cinco (5) miembros de los ocho (8) principales habilitados a participar y de éstos, se obtienen más votos a favor que los emitidos en contra, ésta deberá respetarse pues así habrá sido aprobada.

A modo de ilustración, esta fórmula nos permite deducir que en el caso que se produzcan 3 votos a favor, 1 abstención y 1 voto en contra de las recomendaciones, esto representa que las mismas han sido efectivamente adoptadas por la mayoría presente y por tanto aprobadas por dicha Comisión Técnica.

3. En consecuencia, sólo no hay decisión, como resultado de que las abstenciones sean mayores o iguales a los votos a favor o en contra.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-127-23