

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1538

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de noviembre de 2018

Proceso de Inexequibilidad.

El Excelentísimo Señor Presidente de la República, **Juan Carlos Varela Rodríguez**, presenta objeción de inexequibilidad en contra de **los artículos 2, 3 y 4 del Proyecto de Ley 577**, "Que reforma el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 que creó la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones", aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la objeción de inexequibilidad descrita en el margen superior.

I. Normas objeto de la objeción de inexequibilidad.

El Excelentísimo Señor Presidente de la República, **Juan Carlos Varela Rodríguez**, presenta objeción de inexequibilidad en contra de **los artículos 2, 3 y 4 del Proyecto de Ley 577**, "Que reforma el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, que creó la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones", aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional, cuyos textos indican:

“Artículo 2: El numeral 4 del artículo 5 del Decreto Ley 11 de 2006 queda así:

Artículo 5: La Autoridad tiene como objetivos principales:

...

4. Presentar al Consejo Consultivo las metodologías científicas y técnicas del más alto estándar internacional, así como cualquier cambio que se realice a éstas, utilizadas para la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en la importación de alimentos, que garanticen la protección a la salud humana y al patrimonio animal vegetal del país.”

“**Artículo 3.** El artículo 11 del Decreto Ley 11 de 2006 queda así:

Artículo 11. La Junta Directiva es la autoridad máxima de la Autoridad y estará integrada por cinco directores, así:

1. El ministro de Desarrollo Agropecuario, o la persona que él designe, quien la presidirá.

2. El ministro de Salud o la persona que él designe.

3. El ministro de Comercios e Industrias o la persona que él designe.

4. Un representante de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá escogido por su Junta Directiva.

5. Un representante de la Federación de Cámaras de Comercio, Industrias y Agricultura de la República de Panamá escogido por su Junta Directiva.

El administrador general o la persona en quien delegue asistirá a las sesiones con derecho a voz y fungirá como secretario de la Junta Directiva.”

“**Artículo 4.** Los numerales 6 y 11 del artículo 17 del Decreto Ley 11 de 2006 quedan así:

Artículo 17: El Consejo Consultivo es un organismo de consulta de la Autoridad y estará conformado por once miembros a saber:

...

6. Un representante de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá.

...

11. Un representante de la Federación de Cámaras de Comercio, Industrias y Agricultura de la República de Panamá.”

II. Disposiciones constitucionales que se dicen infringidas.

A juicio del Señor Presidente de la República, **Juan Carlos Varela Rodríguez**, la objeción de inexecutable presentada en contra de los artículos **2, 3 y 4 del Proyecto de Ley 577**, "Que reforma el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006", aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional, vulnera las siguientes disposiciones de la Constitución Política de la República:

A. El artículo 4, que se refiere a que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial); y

B. El artículo 19, que guarda relación con la prohibición de fueros, privilegios personales y discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. reforma introducida al Estatuto Fundamental por el artículo 3 del Acto Legislativo número 1 de 2004) (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar su pretensión, el Señor Presidente de la República sostiene que los artículos 2, 3 y 4 del Proyecto de Ley 577, deben declararse inexecutable, toda vez que vulneran los artículos 4 y 19 del Texto Fundamental, en primer lugar, porque facultan al Consejo Consultivo a revisar las metodologías y técnicas fitosanitarias, así como cualquier cambio que se realice en éstas, lo cual, a su juicio, debe ser realizado por el Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos de AUPSA, de conformidad con la normativa internacional. Adicional a este punto, manifiesta el actor que se ha eliminado una parte del texto que desnaturaliza el carácter objetivo del mismo; en segundo lugar, afirma que, se coloca a dos organizaciones en una situación ventajosa, es decir, la Unión de Productores Agropecuarios de Panamá y de la Federación de la Cámara de Comercio Industrial y Agricultura, respecto de otras organizaciones, puesto que

éstas son llamadas a formar parte de la Junta Directiva de la Autoridad y del Consejo Consultivo (Cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial).

Sobre el particular, estimamos importante transcribir un extracto de lo señalado por el Señor Presidente de la República, en su acción, veamos:

“El artículo 2 del proyecto de Ley en comento, establece como objetivo principal el sometimiento por parte de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA), de las metodologías y técnicas sanitarias o fitosanitarias al Comité Consultivo, que no es una entidad competente dentro de la Autoridad para emitir concepto técnico en materias relacionadas a la aplicación de medidas sanitarias o fitosanitarias, sino que para estos menesteres, resulta con mayor afinidad e idoneidad el Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos de AUPSA.

Además el texto pretendido por el proyecto de ley, se elimina la frase **‘al margen de las consideraciones de mercado, metodologías científicas y técnicas del más alto estándar internacional’**, con lo que reorienta totalmente el sentido del numeral tomando en consideración que quienes conforman el Comité Consultivo representan al sector, cuya actividad comercial podría verse inevitablemente afectada al pretender aplicar medidas que pongan en orden de prelación la salvaguarda de la vida de los seres humanos por encima de los usos del mercado siendo que las medidas de este tipo podrían perjudicar los intereses financieros de sus miembros.

Panamá es signataria de convenios y tratados internacionales de la Organización Mundial de Comercio, en materia de aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio. La redacción del artículo 2 del proyecto de ley tal y como fue aprobado, posee vicios de inconstitucionalidad debido a que es un objetivo de la Autoridad llevar a cabo sus actividades utilizando metodologías técnico-científicas de altos estándares internacionales, al margen de las consideraciones de mercado aplicando el contenido de estas medidas arriba descritas, que de manera directa interfiere con las funciones y objetivos de la Autoridad y se conviertan en obstáculos técnicos al comercio por razones no arancelarias.

...

La sola eliminación de la supra detallada frase que (sic) contemplada en el numeral 4 del artículo 5 del decreto Ley 11 de 2006, tal como lo pretende el proyecto de ley objetado en su momento, desnaturaliza de esta forma el carácter objetivo inserto en supuesto de hecho de la estructura del precepto traducido en la prioridad de protección de la salud y la vida de las personas, los animales y preservación de los vegetales como único criterio a considerar al momento de la aplicación de una medida sanitaria o fitosanitaria y la somete a un proceso de emisión de juicio con

connotaciones eminentemente subjetiva que derivan de los agentes o sujetos, miembros del Consejo Consultivo.

...
Ambos artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley 577 deben considerarse inconstitucionales, toda vez que se pretende establecer un estado privilegiado a los miembros de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá y de la Federación de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, quienes además de formar parte de la máxima autoridad dentro de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA), también forman parte del Comité Consultivo otorgándole además facultades de emisión de opinión y recomendación poder de decisión (sic) al pertenecer también a la Junta Directiva lo que crea una ventaja por encima de los otros miembros del Comité Consultivo que no forman parte de la Junta Directiva.

...
El proyecto de ley incluye a estos dos gremios como parte de la Junta Directiva de AUPSA, con todas las atribuciones pertinentes pero, en especial, con la facultad de toma de decisión y; no toma en consideración que el Consejo Consultivo está conformado por otros gremios vinculados al tema de la Autoridad, por lo que a estos dos gremios o mejor dicho los representantes de estos dos gremios se colocan en una posición ventajosa frente a las otras asociaciones o gremios miembros del Consejo Consultivo.

...” (Cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial)

Para dar inicio a este análisis, es importante recordar que el término inexecutable, tal como lo señala el jurista Carlos Bolívar Pedreschi, en su obra el “Control de la Constitucionalidad”, aludiendo las palabras del Doctor César Quintero refiere lo siguiente:

“Quintero se expresaba en la siguiente forma, la cual se transcribe por lo cerca que este jurista estuvo de las reformas constitucionales de 1956 y por la claridad y dominio con que aborda el tema:

‘La distinción introducida por el reformador es adecuada. Exequible significa **‘Que puede llevar a efecto’**.

En lo sucesivo, pues, la Corte sólo podrá declarar ‘inexecutable’ los proyectos de leyes o de reformas a la Constitución que, de acuerdo con ésta, no pueden llevarse a efecto. Por tanto, cuando se trate de actos ya efectuados, lo que cabe es declaratoria de constitucionalidad o de inconstitucionalidad según sea o no compatibles con la Ley fundamental.’

...” (PEDRESCHI, Carlos Bolívar El “Control de la Constitucionalidad en Panamá”, Segunda Edición, pág. 308 y 307) (El resaltado es nuestro).

Lo anterior cobra relevancia, toda vez que a esta Procuraduría le corresponde evaluar si las disposiciones en discusión conllevan algún vicio constitucional que pueda vulnerar, infringir o desconocer dicha norma superior, o incluso, alguno de los parámetros mínimos de protección establecidos en las regulaciones internacionales adoptadas por nuestro país.

En ese orden de ideas y tal como se explicó en su momento, debemos tener presente que en cuanto a la finalidad de la objeción de inexecuibilidad, ***“lo que se busca es evitar o impedir que un proyecto de ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado. Se ubica, por ende, dentro de lo que en la doctrina se 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 este control.”*** (GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto y ROBLES RODRÍGUEZ, Francisco. La Objeción de Inexecuibilidad Constitucional en Panamá. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Número 5. Año 2001. Página 129).

Por otra parte, cabe resaltar que en este caso estimamos necesario señalar que en el año 2004, se introduce el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política que establece que los derechos y garantías deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, **lo que conlleva la expansión de las garantías de los derechos humanos reconocidos en los convenios internacionales**. Así, la cláusula de los derechos innominados ha

logrado potenciar los derechos humanos en el derecho constitucional nacional, de igual forma que el reconocimiento normativo frente a disposiciones tradicionales descritas como programáticas, lo que ha dado paso a que la Corte Suprema de Justicia reconozca todos los convenios internacionales sobre derechos humanos suscritos por Panamá y además aplique simultáneamente el control de convencionalidad en plano interno, en concordancia con el artículo 4 de la Carta Política, según el cual nuestro país acata las normas del derecho internacional.

I. Dicho lo anterior, es importante resaltar que desde la perspectiva del accionante, tal como lo hemos expuesto en líneas anteriores, el artículo 2 del Proyecto 577, vulnera el artículo 4 de la Constitución de la República de Panamá, en dos sentidos, uno respecto a la **nueva facultad otorgada al Comité Consultivo para emitir conceptos en materias relacionadas a la aplicación de medidas sanitarias, lo que, según afirma debe ser competencia del Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos de AUPSA**, y el otro, debido a la **eliminación de la frase “al margen de las consideraciones de mercado, metodologías científicas y técnicas del más alto estándar internacional”** (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

a. **Facultad otorgada al Consejo Consultivo, adicionada mediante la modificación del numeral 4 del artículo 5 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006.**

Ahora bien, como quiera que la primera objeción versa sobre la facultad otorgada al Comité Consultivo en vez del Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos de AUPSA, es oportuno revisar la estructura orgánica de la Autoridad y las funciones atribuidas a estos organismos, de conformidad con el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, veamos:

“Artículo 17: El Consejo Consultivo es un organismos de consulta de la Autoridad y estará conformado por once miembros, a saber:

1. El Presidente de la Junta Directiva, quien lo presidirá.
2. El Administrador o Administradora General de la Autoridad.
3. El Secretario o Secretaria Nacional para el Plan Alimentario Nutricional.
4. Un representante de la Asociación Panameña de Médicos Veterinarios.
5. Un representante del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Panamá.
6. Un representante del sector reproductivo agropecuario agremiado.
7. Un representante del sector acuícola y pesquero agremiados.
8. Un representante del Sindicato de Industriales de Panamá.
9. Un representante de las Asociaciones de Consumidores.
10. Un representante de la Asociación de Comerciantes y Víveres de Panamá.
11. Un representante de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.”

“**Artículo 20:** El Consejo Consultivo tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar a la Junta Directiva con respecto a los asuntos relacionados con la introducción de alimentos al territorio nacional.
 2. Servir de enlace por intermedio de los representantes respectivos, entre la Junta Directiva y los organismos representados en el Consejo.
 3. Elevar mociones a la Junta Directiva para proponer acciones tendientes al mejoramiento, desarrollo y eficacia de las funciones de la Autoridad.
 4. Coadyuvar a la promoción y cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias para la importación de alimentos, con el fin de preservar la salud humana y el patrimonio animal y vegetal del país.
 5. Recomendar a la Junta Directiva las medidas necesarias para asegurar un nivel elevado de protección de la salud humana y de los intereses de los consumidores, con relación
-

a los alimentos importados, teniendo en cuenta la diversidad, disponibilidad y calidad de su suministro.”

Según se puede observar las personas que conforman el Consejo Consultivo tienen como primera función asesorar a la Junta Directiva con respecto a los asuntos relacionados con la introducción de alimentos y, entre las demás atribuciones, coadyuvar a la promoción y cumplimiento de las medidas sanitarias (que debería decir zoonosanitarias) y fitosanitarias para la importación de éstos, sin contar necesariamente con la idoneidad técnica para ello.

Esta última apreciación, obedece al hecho que el Consejo Consultivo ya existía en el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006; sin embargo, el proyecto de Ley 577, introduce una modificación al numeral 4 del artículo 5 de aquel cuerpo normativo, en el sentido que la AUPSA, tendrá como objetivo adicional: “Presentar al Consejo Consultivo las metodologías científicas y técnicas del más alto estándar internacional, así como cualquier cambio que se realice a éstas, utilizadas para la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en la importación de alimentos, que garanticen la protección a la salud humana y al patrimonio animal vegetal del país.”, lo que, en nuestra opinión, rebasa su idoneidad técnica, puesto que ello corresponde al Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos. Veamos:

“Artículo 21: El Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos es un organismo de la Autoridad y estará conformado por los siguientes miembros, a saber:

1. El Administrador o Administradora General de la Autoridad, quien la presidirá.
 2. El Secretario o Secretaria Nacional de Ciencias y Tecnología (SENACYT).
 3. El Jefe o Jefa del Laboratorio Central de Salud Pública del Instituto Comemorativo Gorgas.
 4. El Jefe o Jefa del Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud.
 5. El Jefe o Jefa del Departamento de Prevención y Control de Zoonosis del Ministerio de Salud.
-

6. El Director o Directora Nacional de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

7. El Director o Directora Nacional de Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

8. El (la) Director (a) General de Normas Técnicas del Ministerio de Comercio e Industrias.

9. El Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá.”

“Artículo 25: El Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos tendrá las siguientes funciones:

1. Reconocer, mediante resolución, la equivalencia de una medida específica o para medidas relativas a un producto alimenticio determinado o una categoría determinada de alimentos, o al nivel de los sistemas, en lo relativo a la importación de alimentos, con base en lo dispuesto por las leyes vigentes y los acuerdos, convenios o tratados internacionales ratificados por la República de Panamá, que le someta a su consideración la Comisión Técnica Institucional.

2. Declarar mediante resolución la elegibilidad de zonas, países, regiones y compartimentos, para la importación de alimentos, con base en lo dispuesto en las leyes vigentes y los acuerdos, convenios o tratados internacionales ratificados por la República de Panamá.

3. Recomendar a la Junta Directiva acciones tendientes al mejoramiento, desarrollo y eficacia de los servicios que presta la Autoridad.

4. Adoptar los manuales de procedimientos técnicos que le someta a su consideración la Comisión Técnica Institucional.

5. Dictar su propio reglamento interno.

6. Cualesquiera otras funciones que las Leyes y reglamentos le asignen.”

Al igual que en el ejercicio anterior, observamos que el Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos está conformado por especialistas en la materia fitosanitarias y zoonosanitarias, a los niveles de control, protección, tecnología, laboratorios, normas técnicas y prevención en las áreas animal y vegetal, de allí su idoneidad técnica suficiente para afrontar las principales funciones que hoy se han asignado al Consejo Consultivo y que según nuestro

criterio deben estar atribuidas al Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos, en la forma explicada.

De lo antes expuesto, se infiere con meridiana claridad las diferencias funcionales de estos dos organismos de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos; puesto que los artículos citados caracterizan como organismo consultor al Consejo Consultivo y como un organismo técnico al Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos, el cual está directamente relacionado con la seguridad y calidad de alimentos, que no es más que la verificación que se realiza a éstos al introducirlos al territorio nacional de manera que se encuentren libres de plagas transmisibles al humano y posean sus respectivos aspectos bromatológicos, entre otros.

Hasta este punto y sin que pudiésemos observar entre las constancias procesales, las justificaciones de esta modificación al texto original del numeral 4 del artículo 5 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, bajo análisis, estimamos que **por su carácter consultor el Consejo Consultivo no resulta el organismo idóneo para actuar respecto de las metodologías y técnicas fitosanitarias y zoonosanitarias que atañe por definición y funciones a organismos técnicos, cuya finalidad es aplicar y cumplir todos los procedimientos necesarios para proteger la vida y la salud de las personas, los animales y para preservar los vegetales, previendo que no se introduzcan en nuestro país, plagas o enfermedades que atenten contra el bienestar nacional.**

Vale acotar, que gracias al sistema jerárquico y organizativo de control fitosanitario y zoonosanitario existentes antes de la nueva función dada al Consejo Consultivo, la República de Panamá ha mantenido **altos niveles de protección a la salud de su población al evitar la importación de productos vegetales y cárnicos que puedan afectar la vida de los asociados.**

Con fundamento en lo explicado en líneas anteriores, estimamos que los cambios promovidos por el artículo 2 del Proyecto 577, respecto a otorgar a un organismo consultivo una facultad técnica que de manera clara corresponde al Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos, contraviene el artículo 4 del texto fundamental, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 17 de esa excerpta superior, alusiva al control convencional, como se expone a continuación.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José San José, Costa Rica, 1969) dispone que ***“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”***

Bajo la premisa anterior, es importante precisar que la obligatoriedad en cuanto a la protección del derecho a la salud y a la alimentación en el ámbito interamericano, inserto en la clasificación del denominado Derecho Social, está previsto en los artículos 10 y 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los siguientes términos:

“Artículo 10: Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. la atención primaria de la salud, entendiéndose como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

“Artículo 12. Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”

Lo anterior, nos permite colegir con meridiana claridad que tanto el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos como los artículos 10 y 12 de su Protocolo Adicional, lo que buscan es el compromiso de los Estados parte de adoptar las medidas tanto a nivel interno como de cooperación internacional para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos consagrados en dichos instrumentos entre los que se resaltan la salud y la alimentación.

En este punto, cabe destacar lo expuesto por el autor Oscar Parra Vera, en su ensayo denominado “La protección del derecho a la salud a través de casos

contenciosos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en el cual señala que a través del Caso Acevedo Buendía vs. Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que **el artículo 26 consagra derechos económicos, sociales y culturales exigibles a los cuales son aplicables las obligaciones de respeto y garantía (prevención, protección y cumplimiento)**. Este es un primer paso para superar gran parte de las dudas del pasado. El énfasis en las obligaciones que se derivan de los derechos sociales será fundamental para analizar la responsabilidad internacional específica respecto a este tipo de derechos. **Respecto a las obligaciones de progresividad y no regresividad, la Corte se refirió a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. La Corte precisó que la obligación de adoptar medidas para impulsar la progresividad puede ser objeto de rendición de cuentas”** (PARRA VERA, Oscar, Coautoría con María Aránzazu Villanueva Hermida y Agustín Enrique Martín, Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano, San José, IIDH/UNFPA, 2008, página 769 y 770).

Igualmente, Parra Vera, advierte en su obra los estándares señalados en el Informe de Naciones Unidas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 2007, **que a nuestro juicio resulta indispensable en cuanto a la adopción de medidas que se dicten en busca de potenciar la protección de los derechos y no en regresión de aquéllos**, veamos:

“El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha señalado que cuando estudie una comunicación en que se arme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, [...] **examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son ‘adecuadas’ o ‘razonables’, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:**

a) hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;

b) si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;

c) si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;

d) en caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;

e) el marco cronológico en que se adoptaron las medidas, y

f) si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo". (Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la 'Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto', E/C.12/2007/1, 38º Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.)

Lo anterior cobra relevancia toda vez que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), firmado por Panamá desde el 27 de julio de 1976 y ratificado mediante la Ley 13 de 27 de octubre de 1976 (G.O.18336 de 11 de noviembre de 1977), **de manera que al modificar el numeral 4 del artículo 5 Decreto Ley 11 de 2006, otorgándole una facultad técnica a un organismo de carácter y naturaleza consultiva, estaríamos emitiendo una norma en retroceso o regresión respecto a los avances en materia de protección alimentaria fitosanitaria y zoonosanitaria**, lo que vulnera los artículos 4 y 17 (segundo párrafo) de la Constitución Política en la reforma antes explicada.

b. Eliminación de la frase "al margen de las consideraciones de mercado, metodologías científicas y técnicas del más alto estándar

internacional” del numeral 4 del artículo 5 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006.

Siguiendo con el análisis de los dos supuestos de la objeción respecto de la modificación del numeral 4 del artículo 5 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, es importante resaltar que para los efectos del texto original de dicha norma se tomaron en consideración diversos instrumentos internacionales entre los que debemos señalar: El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Código Sanitario para los Animales Terrestres y el Código Sanitario para los Animales Acuáticos de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, el Codex Alimentarius de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Estos instrumentos internacionales, como lo veremos a continuación, fueron los que sentaron las bases para que la República de Panamá adoptara todas las medidas tendientes a utilizar las metodologías científicas y técnicas del más alto estándar internacional; ello, “al margen de las consideraciones del mercado”, tal como estaba previsto en el numeral 4 del artículo 5 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, texto original, por lo que la frase frase que se pretende derogar con el Proyecto de Ley en estudio; trae como consecuencia una situación que resulta preocupante al intentar sustituir las funciones principales del Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos, para dejarlo en manos del Consejo Consultivo, ello en abierta violación al control de convencionalidad.

Ante este escenario, es indispensable confrontar el texto del artículo 2 del proyecto 577 ante las regulaciones internacionales que motivaron los fundamentos del Decreto Ley 11 de 20 de febrero de 2006, por lo que, consideramos oportuna

la lectura de los siguientes artículos del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), veamos:

“Artículo 2: Derechos y obligaciones básicos

1. Los Miembros **tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo.**

2. Los Miembros se asegurarán de **que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes**, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5.

3. Los Miembros se asegurarán de que **sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional.**

4. Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo están en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias o fitosanitarias, en particular las del apartado b) del artículo XX” (El resaltado es nuestro).

“Artículo 3: Armonización

1. Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, **los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales**, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo y en particular en el párrafo 3.

2. **Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias que estén en conformidad con normas, directrices o recomendaciones internacionales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y se presumirá que son compatibles con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y del GATT de 1994.**

3. Los Miembros podrán **establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se**

lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5. Ello no obstante, las medidas que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria diferente del que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales no habrán de ser incompatibles con ninguna otra disposición del presente Acuerdo.

...” (El resaltado es nuestro).

“Artículo 5: Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria.

1. Los Miembros se asegurarán de que **sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.**

2. Al evaluar los riesgos, **los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes;** los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros.

3. **Al evaluar el riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales y determinar la medida que habrá de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra ese riesgo,** los Miembros tendrán en cuenta como factores económicos pertinentes: el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del Miembro importador; y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos.

4. Al determinar el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros deberán tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio.

5. Con objeto de lograr coherencia en la aplicación del concepto de nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra los riesgos tanto para la vida y la salud de las personas como para las de los animales o la preservación de los vegetales, **cada Miembro evitará distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una**

discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

Los Miembros colaborarán en el Comité, de conformidad con los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12, para elaborar directrices que fomenten la aplicación práctica de la presente disposición. Al elaborar esas directrices el Comité tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, con inclusión del carácter excepcional de los riesgos para la salud humana a los que las personas se exponen por su propia voluntad.

...” (El resaltado es nuestro)

“Artículo 13: Aplicación

En virtud del presente Acuerdo, **los Miembros son plenamente responsables de la observancia de todas las obligaciones en él estipuladas. Los Miembros elaborarán y aplicarán medidas y mecanismos positivos que favorezcan la observancia de las disposiciones del presente Acuerdo por las instituciones que no sean del gobierno central.** Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, así como las instituciones regionales de que sean miembro las entidades competentes existentes en su territorio, cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo. Además, **los Miembros no adoptarán medidas que tengan por efecto obligar o alentar directa o indirectamente a esas instituciones regionales o entidades no gubernamentales, o a las instituciones públicas locales, a actuar de manera incompatible con las disposiciones del presente Acuerdo.** Los Miembros se asegurarán de que sólo se recurra para la aplicación de las medidas sanitarias o fitosanitarias a los servicios de entidades no gubernamentales si éstas se atienen a las disposiciones del presente Acuerdo.” (El resaltado es nuestro).

En ese mismo contexto, y con la finalidad de verificar las normas internacionales que refieren los estándares mínimos de protección en materia sanitaria (zoosanitaria) y fitosanitaria, también observamos el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Este instrumento, denominado "GATT de 1994", se basa en el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio original, denominado "GATT de 1947", incluido en el Acuerdo de la OMC, veamos:

“Artículo XX Excepciones generales

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación **en forma que constituya un medio de**

discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

- a) necesarias para proteger la moral pública;
- b) **necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;**
- c) relativas a la importación o a la exportación de oro o plata;
- d) **necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras, al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII, a la protección de patentes, marcas de fábrica y derechos de autor y de reproducción, y a la prevención de prácticas que puedan inducir a error;**

...” (El resaltado es nuestro).

De igual forma, advertimos otras normas internacionales como el Código Sanitario para los Animales Acuáticos de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y el Codex Alimentarius de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de las cuales se desprenden en su orden los siguientes presupuestos jurídicos orientados a normar la protección de la salud del consumidor como prioridad al mercado o comercio:

“Capítulo 5.1: Obligaciones Generales

Se debe tomar en cuenta un conjunto de factores para facilitar el comercio internacional de animales acuáticos y productos de animales acuáticos, sin que ello implique riesgos inaceptables para la salud pública y para la salud de los animales acuáticos. Dada la diferencia de situaciones zoonositarias entre países, el Código Acuático propone diversas opciones. **Antes de determinar las condiciones para el comercio, se debe considerar la situación zoonositaria del país exportador, del o de los países de tránsito y del país importador. Para armonizar en la mayor medida posible los aspectos del comercio internacional relativos a la salud de los animales acuáticos, las Autoridades Competentes de los Miembros de la OIE deben basar sus condiciones para la importación en las normas de la OIE.**” (El resaltado es nuestro).

“Finalidad del codex alimentarius

1. El Codex Alimentarius es una colección de normas alimentarias aceptadas internacionalmente y presentadas de modo uniforme. **El objeto de estas normas alimentarias es proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de los alimentos.** El Codex Alimentarius incluye también disposiciones de naturaleza recomendatoria en forma de códigos de prácticas, directrices y otras medidas recomendadas, destinadas a alcanzar los fines del Codex Alimentarius. El objeto de su publicación es que sirva de guía y fomente la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para facilitar su armonización y, de esta forma, facilitar, igualmente, el comercio internacional.” (El resaltado es nuestro).

De la lectura anterior, queda claro que cada instrumento internacional transcrito prevé la importancia de establecer en el articulado de cada Estado miembro, entre ellos, la República de Panamá, la seguridad y la calidad de los productos sobre estándares óptimos y a la vanguardia en materia sanitaria (zoosanitaria) y fitosanitaria, con la finalidad de proteger al consumidor, de allí que podemos inferir que los parámetros mínimos de protección internacional, van orientados a que se establezcan todas las medidas y las metodologías científicas y técnicas al margen de las condiciones comerciales.

En virtud de lo antes señalado, este Despacho estima que la eliminación de la frase **“al margen de las consideraciones de mercado, metodologías científicas y técnicas del más alto estándar internacional”**, contraviene los estándares mínimos establecidos en los instrumentos internacionales en materia alimentaria, de manera que en nuestro criterio, el artículo 2 del proyecto 577 es inexecutable, conforme a los artículos 4 y 17 (párrafo segundo) de la Constitución de la República de Panamá, cuyos textos disponen que nuestro país acata las normas de Derecho Internacional; y que los derechos y las garantías recogidos en ésta deben considerarse mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Aunado a lo anterior, cabe señalar de manera análoga el Principio de la No Regresión, que si bien es propio de la materia ambiental, **también incide en la salud humana, al enunciar que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisadas si esto implicara retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad, en tal sentido, somos de la opinión que la eliminación de la frase en discusión no constituye un avance en materia de seguridad y calidad alimentaria.**

II. Inclusión de nuevos miembros a la Junta Directiva de AUPSA.

El segundo presupuesto jurídico que sustenta la objeción de inexequidad bajo examen, se refiere la vulneración del artículo 19 de la Constitución Política, producto de los artículos 3 y 4 del Proyecto 577, que según afirma el actor, colocan a dos organizaciones, a saber, la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá y a la Federación de Cámaras de Comercio, Industrias y Agricultura de la República de Panamá, en una situación ventajosa respecto de otras, puesto que éstas son llamadas a formar parte de la Junta Directiva de la Autoridad y del Consejo Consultivo.

Este Despacho observa que el artículo 11 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, originalmente establecía que la Junta Directiva de la AUPSA estaría integrada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, el Ministro de Salud, el Ministro de Comercio e Industrias y el Administrador General de la Autoridad. Ahora, con la modificación introducida con el artículo 3 del Proyecto de Ley bajo análisis, se adicionó a un Representante de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá escogido por su Junta Directiva y a un Representante de la Federación de Cámaras de Comercio, Industrias y Agricultura de la República de Panamá, escogido por su Junta Directiva. Esta misma adición se ve reflejada en el artículo 17 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, por cuenta

de la modificación introducida por el artículo 4 del Proyecto de Ley antes mencionado.

En opinión de este Despacho, esa adición sí vulnera el artículo 19 de la Constitución Política, puesto que crea un fuero o un privilegio a favor de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá y de la Federación de Cámaras de Comercio, Industrias y Agricultura de la República de Panamá, en perjuicio del resto de los gremios, relacionados con esta materia.

Al respecto, debemos señalar que el artículo 19 de la Constitución Política de la República, invocado, prohíbe los fueros y los privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas; y que, igualmente, prohíbe la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones; es decir, que no existan distinciones entre personas que se estén en la misma situación que otras; así, la interpretación que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, le ha dado a ese precepto Constitucional se evidencia en su Sentencia de 28 de diciembre de 1993, que en lo pertinente indica:

“... La Corte en sentencia del 28 de diciembre de 1993, al analizar el artículo 19, se refiere a la obra del Doctor César Quintero, Derecho Constitucional, y en su parte medular expone lo siguiente:

Todo lo expuesto indica que **la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos.** Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término.

El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

Pues, **el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.**

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de **su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.**

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en **que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.**” (Énfasis suplido).

De la Sentencia citada, se destaca el hecho **que la Constitución Política no impide que se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado,** puesto que, **lo que prohíbe es que haya distingos,** entendiendo por éstos **“...una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable...”**, motivo por el cual el Doctor César Quintero, citado por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, sostiene que **el concepto de distingo se identifica con el de discriminación.**

A los efectos de este análisis, conviene citar la Sentencia de 20 de diciembre de 1999, de ese mismo Tribunal, en el que explicó:

“La palabra ‘fuero’ que además de privilegio significa legislación especial para determinado... grupo de personas puede aplicarse... a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio... La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político...” (La negrita es nuestra).

La jurisprudencia antes citada, en adición a lo expresado en líneas anteriores, permite establecer que lo inaceptable, conforme al artículo 19 del Estatuto Fundamental, es el trato desfavorable o desigual para ciertas personas que se encuentren en circunstancias iguales, como la que se plantea en el caso que nos ocupa. Esto se traduce en que la Constitución Política permite las distinciones entre unos y otros, lo que no puede ser aceptado, de ninguna

manera, son los distinguos, entendidos como trato diferente entre personas colocadas con igualdad de circunstancias (Cfr. Sentencia de 26 de Mayo de 2005 de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno).

Sobre la vulneración del artículo 19, la Corte Suprema de Justicia, expuso en Sentencia de 25 de abril de 2017, lo siguiente:

Es por ello, que la Corte considera que la frase ‘con personería jurídica’ contenida en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, contraviene el artículo 19 de la Constitución, pues limita y restringe a las distintas organizaciones de víctimas o de afectados por dietilenglicol, a la obligación de contar con personería jurídica para poder estar representados ante la Comisión de Seguimiento. Pues el texto legal impugnado establece un privilegio no justificado a favor de las asociaciones con personería jurídica, que no se hace extensivo a otras personas que no quieran pertenecer a una asociación o que pertenezcan a aquellas asociaciones que no tengan personería jurídica, y tengan todo el derecho a gestionar ante dicha comisión.

Es importante destacar, que la Corte Suprema de Justicia ha venido examinando la garantía contenida en el artículo 19 de la Constitución Política, y ampliando la interpretación del referido precepto constitucional, para entender que dicho texto no sólo prohíbe los fueros o privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas; sino que pueden existir otras situaciones injustificadas de excepción, a favor de personas naturales o jurídicas, que similarmente resulten violatorias del mencionado precepto constitucional.

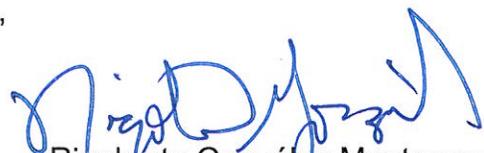
En resolución de 24 de junio de 1994, el Pleno de la Corte se aproximó al punto, cuando destacó: ‘La igualdad ante la ley está reconocida en el ordenamiento jurídico panameño como un derecho con carácter fundamental, por consiguiente de valor superior frente a otros, y su eficacia no puede limitarse únicamente a las personas naturales, por cuanto que con ello se promovería la actuación arbitraria de las autoridades que conocen de conflictos surgidos entre personas jurídicas, en detrimento de un principio reconocido internacionalmente y que es consustancial a todo Estado de Derecho.’

Posteriormente, en sentencia de 20 de diciembre de 1999, la Corte deslindó el asunto de forma más categórica, señalando que los artículos 19 y 20 de la Constitución Política efectivamente prohíben la discriminación, fueros y privilegios en favor de personas naturales o jurídicas, aún por razones distintas a las taxativamente listadas en el artículo 19 del Texto Fundamental (raza, nacimiento, condición social etc.,).

Finalmente, este Despacho colige que **los artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley 577, son inexecutable, toda vez que crean un privilegio para dos organizaciones a quienes se les intenta incluir sin ninguna justificación como miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, colocando en desventajas a los otros gremios que participan de las actuaciones de esta entidad como parte del Consejo Consultivo.**

En el marco de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **SON INEXEQUIBLES los artículos 2, 3 y 4 del Proyecto de Ley 577**, “Que reforma el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 que creó la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones”, aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional, por ser violatorios de los artículos 4, 17 (párrafo segundo) y 19 de la Constitución Política.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1148-18-I