



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, vocable 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