



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de noviembre de 2024
Nota C-252-24

Señor

Bienvenido Pereira

Presidente de la Asociación Nacional de Distribuidores
de Insumos Agropecuarios y Maquinarias (ANDIA)

Ref.: Capacidad de la Asamblea Nacional para legislar en relación al control de precios de insumos agropecuarios.

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 29 de octubre de 2024, a través del cual, consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“ ...

*Este tipo de regulación aunque motivada por la necesidad de apoyar al sector agrícola y proteger al consumidor final, plantea dudas a en cuanto a los límites de la competencia legislativa en materia económicas y de mercado y además contraviene lo dispuesto en el **Artículo 298 de la Constitución** Nacional sobre la libre empresa, al establecer mecanismos que restringen el comercio, sin demostrar de manera efectiva cómo la forma propuesta contribuirá a la seguridad alimentaria del país.*

- 1. La capacidad de la Asamblea Legislativa para legislar sobre el control de precios en ese sector, en virtud de lo establecido en la Constitución Política y demás leyes aplicables.*
- 2. Los principios y límites que deben considerarse para evitar posibles conflictos con el derecho a la libre competencia y las disposiciones del mercado.*
- 3. La interacción de este tipo de medidas legislativas con la política económica general del Estado y el papel del órgano especializado en regulación y supervisión de precios.” (Lo destacado es nuestro).*

Luego de una atenta lectura del contenido de su escrito, se observa que su consulta está dirigida a obtener un pronunciamiento por parte de ese Despacho, respecto al alcance y las facultades que tiene la Asamblea Nacional, para expedir normas relacionadas con el control de precios de insumos agropecuarios en la República de Panamá, específicamente, en lo concerniente al contenido del Proyecto de Ley No. 132 “*Por el cual se establece el margen bruto máximo de venta de insumos agropecuarios en la República de Panamá y dicta otras disposiciones*”, presentado en la Asamblea Nacional por la Honorable Diputada Dana Castañeda.

Sobre el particular, debemos expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal y como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de esta entidad, 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, presupuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que su consulta guarda relación con el contenido de un Proyecto de Ley presentado ante la Asamblea Nacional, situación ésta, en la que por mandato de Ley, solamente intervenimos a solicitud del Presidente de la Asamblea Nacional, o cuando la misma sea remitida por parte del Excelentísimo Señor Presidente de la República, a efecto de indicar si su contenido puede dar lugar a ser objetado inexecutable o por inconveniente.

En ese sentido, y bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, nos permitimos ilustrarle sobre la normativa pertinente aplicable, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

Así las cosas, tenemos a bien señalarle que el artículo 146 de la Constitución Política¹ establece que el Órgano Legislativo estará constituido por la Asamblea Nacional, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa, conforme a la Constitución.

En este sentido, el artículo 159 establece el ejercicio de la función legislativa. Veamos:

“Artículo 159. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...
11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos; negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de las aduanas.
...” (Lo destacado es nuestro).

Por otro lado, el artículo 163 señala lo siguiente:

“Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:
1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución”

De lo anterior, se desprende la competencia que ostenta la Asamblea Nacional de manera constitucional, para expedir las leyes que sean necesarias para el cumplimiento de las

¹ Texto de acuerdo a la Gaceta Oficial No. 25176 de 15 de noviembre de 2004.

funciones del Estado, a la cual deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario. Prohibiéndole expedir leyes que sean contrarias a la letra o el espíritu de la Constitución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que para que un proyecto de Ley se convierta en Ley de la República, el mismo debe cumplir con ciertos requisitos. Veamos:

“Artículo 166. Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se da a la Comisión de que trata el artículo anterior.

Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al proyecto”

“Artículo 168. Aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo, y si éste lo sancionare lo mandará a promulgar como Ley. En caso contrario, lo devolverá con objeciones a la Asamblea Nacional”

“Artículo 171. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Nacional, por mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquel lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El Fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar”

De las normas en comento podemos destacar que existe una serie de pasos y requisitos que van desde la presentación del Anteproyecto de Ley, hasta su sanción como Ley de la República o en caso contrario su objeción por inexecutable.

En ese mismo orden de ideas, cabe destacar que el artículo 206 de la Constitución Política señala que:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

- 1. La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en pleno conocerá y decidirá con audiencia del Procurador General de la Nación del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o forma impugne ante ella cualquier persona. Cuando en un proceso público el funcionario encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que las disposiciones legales o reglamentarias aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de*

pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una vez por instancia.

2. ...” (Lo destacado es nuestro).

En concordancia con lo anterior el artículo 86 del Código Judicial señala que:

“Artículo 86. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le están privativamente atribuidas las siguientes funciones:

1. Con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, conocer y decidir:

a. Las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, decretos de gabinete, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos impugnados ante ella, por cualquier persona, por razones de fondo o forma.

b. ...” (Lo destacado es nuestro).

De ahí, queda claro que es una facultad privativa del Pleno de Corte Suprema de Justicia, con la audiencia de la Procuraduría de la Nación o de esta Procuraduría, conocer sobre aquellas demandas presentadas en contra de las leyes o demás actos administrativos que den indicios a vicios de inconstitucionalidad.

Así pues, sobre la base de lo señalado en los párrafos que anteceden, esta Procuraduría estima que en el caso de que Proyecto de Ley No. 132 “*Por el cual se establece el margen bruto máximo de venta de insumos agropecuarios en la República de Panamá y dicta otras disposiciones*”, se convierta en Ley de la República, y de considerar usted que el mismo tenga indicios de vicios de inconstitucionalidad, lo procedente sería que presente una acción ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por ser la instancia competente para ello; por lo tanto, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico, en los términos solicitados.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-231-24

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

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