

Panamá, 30 de noviembre de 2001.

Su Excelencia

PEDRO ADAN GORDON

Ministro de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Señor Ministro:

Cumpliendo con nuestras funciones Constitucionales y legales de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su Oficio DM-2833-01 de fecha 24 de octubre de 2001, mediante el cual nos consulta lo siguiente:

“1. ¿Al amparo de los artículos 2 y 9 de la Ley N°24 de 4 de junio de 2001, se deben otorgar préstamos a cualquier productor que se ajuste a lo que establecen dichos artículos?

2. ¿Si un productor o un grupo de ellos contrataron un seguro agropecuario con el Instituto de Seguro Agropecuario (I.S.A.), para que se le (s) indemnizara (n) por las pérdidas que sufriera de acuerdo a la tarifa y parámetro que establece la póliza correspondiente, pueden solicitar préstamos al amparo de la Ley N°24 de 4 de junio de 2001?

Así:

- a. ¿Por la totalidad de la cantidad que le corresponda al amparo del inciso segundo del ordinal 1 del artículo 9? ;o
- b. ¿Se le debe otorgar el préstamo a los productores agropecuarios en base a la

diferencia que el seguro agropecuario le (s) pagó y lo que le faltare para alcanzar a la cantidad que establece el referido inciso; es decir, de noventa y cinco quintales por hectárea (95 qq/ha.) para la provincia de Chiriquí o de ochenta y cinco quintales por hectárea (85 qq/ha.) para el resto del país?

3. ¿Si lo actuado por la Comisión para la Ejecución de la Ley N°24 de 4 de junio de 2001, es legal y se ajusta al derecho, de conformidad a lo que se establece en el artículo 7 de la precitada Ley?

4. ¿Cuál es la interpretación correcta, justa y equitativa al amparo de la Ley N°24 de 4 de junio de 2001?

Una lectura de la Ley N°24 de 4 de junio de 2001, nos permite señalar que la misma es del contenido siguiente:

Con esta Ley se crea un Fondo Especial para Créditos de Contingencias (FECC) para otorgar préstamos agropecuarios, los cuales se darán por conducto del Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Nacional de Panamá.

La asistencia financiera se dará a aquellos productores agropecuarios afectados por las siguientes situaciones: condiciones climatológicas adversas, por abruptas caídas de los precios de mercado o por la necesidad de apoyar las actividades afectadas para hacerle frente a la contrapartida privada de la reconversión.

En el artículo 3 se establece la procedencia de los dineros que alimentarán el Fondo Especial.

Los préstamos que se conceden a través de este Fondo deberán ser amortizados en un plazo de siete (7) años, con un interés anual máximo de un 5%. Dichos préstamos tendrán un período de gracia de dos (2) años en el pago del capital.

Establece el artículo 6 de la citada Ley, que la misma será aplicada por una Comisión integrada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario o su representante, el Ministro de Economía y Finanzas o su representante, el presidente de la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea

Legislativa, el Contralor General de la República o su representante y un representante de los productores agropecuarios.

La ley establece que son tres (3) las funciones de esta Comisión:

- 1. Determinar la lista de los productores afectados;
- 2. Precisar la superficie afectada; y
- 3. Cuantificar las pérdidas por productor.

Seguidamente, el artículo 9 establece la forma en que se otorgarán los préstamos a los productores de arroz. Veamos el contenido de este artículo, motivo central de la Consulta que nos ocupa.

“Artículo 9 (transitorio). Se autoriza otorgar préstamos para los siguientes rubros:

- 1. **Arroz en secano.** Hasta cinco millones ochocientos mil balboas (B/5,800,000.00), para financiar a los productores de arroz que fueron afectados por las condiciones climatológicas durante el año dos mil. El monto de cada préstamo no será mayor de cien mil balboas (B/.100,000.00) por productor. El monto de cada préstamo se determinará de la siguiente manera: cuando el rendimiento por hectárea sea inferior al promedio de noventa y cinco (95) quintales por hectárea en la provincia de Chiriquí y de ochenta y cinco (85) quintales en el resto del país, se le prestará hasta diez balboas (B/.10.00) por cada quintal hasta completar los promedios arriba señalados.”

La Ley 24 de 2001 dispone en su artículo 10, que su reglamentación le corresponderá al Organo Ejecutivo en un término no mayor de diez días, a partir de la promulgación.

En efecto, el Organo Ejecutivo, cumpliendo con lo dispuesto en la Ley procedió a su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo N°139 de 20 de junio del 2001.

Nuestra Opinión:

Procederemos a dar respuesta a sus inquietudes en el mismo orden en que nos fueron planteadas las interrogantes:

Veamos:

En cuanto a su primera interrogante, le expresamos que luego de analizar detenidamente tanto el artículo 2 como el numeral 1 del artículo 9 de la Ley N°24 de 2001 podemos señalar que los mismos contemplan situaciones genéricas, por lo que consideramos que no excluyen de los beneficios a los productores agropecuarios que hubiesen contratado en su momento algún seguro agropecuario con el ISA.

Como puede apreciarse en el artículo 2, la finalidad de la Ley es otorgar préstamos a los productores agropecuarios afectados por condiciones climatológicas adversas, por abruptas caídas de los precios del mercado o por la necesidad de apoyar las actividades afectadas para hacerle frente a la contrapartida de la reconversión. Es decir, todo aquel que se haya visto afectado en sus cosechas por las circunstancias ya descritas, tendrá derecho a hacer uso de este beneficio.

Sin embargo, la excepción en cuanto a los beneficios que confiere esta Ley la establece el Decreto Ejecutivo N°139 de 20 de junio de 2001, reglamentario de la citada Ley, en el numeral 3, literal a) del artículo 9, que textualmente establece lo siguiente:

“Artículo Noveno: Transitorio: Aplicable para la Vigencia Fiscal del año 2001.

Las condiciones específicas por rubro son las siguientes:

a) Arroz.

Se asigna un monto de hasta B/5.8 millones para financiar a los productores de arroz en secano, que fueron afectados por las condiciones climatológicas durante el año 2000, bajo las siguientes condiciones:

...

2. Los productores en el rango de 0-16 hectáreas afectadas por las condiciones climáticas durante el ciclo 2000-2001, **que se acojan a la ayuda directa que le aportará el ESTADO a través del Ministerio de**

5

**Desarrollo Agropecuario, no serán sujetos
de crédito de este fondo.**

...” (las negritas son nuestras)

Lo antes citado significa que los pequeños productores afectados por las condiciones climatológicas durante el ciclo 2000-2001, tendrán la opción a dos programas: a la ayuda directa del Estado por medio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual no es reembolsable, y que entendemos se hará a través del Programa de Pobreza Rural. De no aceptar la ayuda directa que les ofrece el Estado, podrán optar por la asistencia financiera que ofrece la Ley 24 de 2001, cuyos préstamos se otorgarán bajo las mismas condiciones de los préstamos que se otorguen a los productores agropecuarios que cultiven arroz en más de 16 hectáreas.

Lo anterior como ya hemos señalado es la única excepción que hace la Ley en cuanto a su aplicación para determinados productores agropecuarios.

En cuanto a su segunda interrogante, consideramos que los productores que contrataron un seguro agropecuario con el Instituto de Seguro Agropecuario no están excluidos de los beneficios que confiere la Ley N°24 de 2001, pues ella en ninguno de sus artículos los excluye.

En cuanto al monto de los préstamos que soliciten, la solución, a nuestro juicio, más que jurídica es de equidad, pues, por lo general, los productores que contratan un seguro agropecuario son los que más facilidades económicas tienen, pues normalmente las cosechas de mayores extensiones son las que el productor trata de asegurar, ya que ante cualquier imprevisto el riesgo es mayor.

En tanto que, es de todos conocido que el pequeño productor de nuestro país apenas si le alcanza para invertir en la siembra.

Ahora bien, el tema que nos ocupa es de suma importancia para uno de los sectores más importantes de este país, como lo es el sector agropecuario, por lo que se hace necesario desentrañar el espíritu que motivó la aprobación de la Ley que nos ocupa y para ello se hace necesario remitirnos a las actas de discusión de la Ley 24 de 2001, tal como lo permite el artículo 9 del Código Civil que a la letra dice:

“Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. **Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley,**

recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.” (las negritas son nuestras)

Para absolver esta Consulta hemos considerado necesario revisar las Actas de Discusión del Proyecto Ley N°115, el cual dio lugar posteriormente a la Ley 24 de 4 de junio de 2001. Así, pues, revisamos las Actas de Discusión de las Sesiones Ordinarias de los días 3 y 4 de abril del 2001, cuando se discutió y aprobó el Proyecto de Ley en segundo debate y la del 25 de abril del 2001 cuando fue aprobado dicho Proyecto de Ley en tercer debate.

Inicialmente, el Proyecto de Ley fue presentado para resolver el problema de un número de productores agropecuarios dedicados al cultivo del arroz, que habían sido afectados fuertemente por las condiciones climatológicas del año 2,000. Sin embargo, posteriormente fueron considerados otros rubros, los cuales finalmente, quedaron contemplados en la Ley 24, como son los productores de banano, palma de aceite, café y plátano.

Los productores de arroz solicitaban se le otorgasen préstamos rápidos; es decir, que se otorgaran con carácter de urgencia para pagar las deudas contraídas en el año anterior y que no habían podido saldar por los factores climatológicos que le fueron adversos en sus cosechas.

Sin embargo, no encontramos a lo largo de las discusiones del Proyecto de Ley que se hubiese planteado la situación de aquellos productores que hubiesen sido beneficiados con los seguros del Instituto de Seguro Agropecuario.

No obstante, sí hemos podido constatar que el Ingeniero Guillermo Salazar, funcionario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, informó al Pleno de la Asamblea Legislativa que el Ministerio que Usted dirige había confeccionado un listado de novecientos cincuenta (950) productores a nivel nacional que habían sufrido pérdidas y que se verían beneficiados con la hoy Ley 24 de 2001 y que ello representaba aproximadamente 15,000 hectáreas.

También manifestó que el listado de los productores fue confeccionado analizando la situación de cada uno en particular. Ello nos conduce a concluir que, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, como entidad del Estado, vinculada a los problemas del sector agropecuario, ha tenido que calcular previamente el monto de los dineros asignados para el rubro de

“arroz en seco”, que permita cubrir las necesidades de los productores que se dedican a esta actividad.

De allí que pensemos que la suma de B/.5,000,000.00 asignada para este rubro en la Ley 24 de 2001 debe estar basada en las necesidades de un grupo de productores agropecuarios determinados; es decir, aquellos que tuvieron pérdidas en el ciclo 2000-2001.

Por tanto, son Ustedes los que conocen de primera fuente si los productores con seguros agropecuarios están o no incluidos en el listado confeccionado.

Ahora bien, de haber estado incluidos en la lista la solución contemplada en el inciso b) de su segunda interrogante, nos parece la más justa y equitativa, pues otorgarle los préstamos a partir de la diferencia entre lo pagado por el seguro agropecuario y lo establecido en la Ley 24 es darles la misma oportunidad que tienen el resto de los productores, toda vez que ambos parten de un determinado rendimiento de la tierra. Además, que con esta fórmula los productores agropecuarios que fueron beneficiados con el seguro agropecuario no estarían recibiendo un doble beneficio. Demás está señalar que, por el beneficio del seguro, ellos han tenido que pagar una prima, lo cual se suma a los costos de inversión de la siembra del producto.

Situación diferente sería si los productores agropecuarios no hubiesen sido contemplados en la lista preliminar, pues si bien no serían excluidos de los beneficios de la Ley 24 de 2001, lo cierto es que la Comisión encargada de aplicar la Ley tendría que darle prioridad a los productores agropecuarios que conformaban la lista previa, pues fueron estos quienes se tomaron en cuenta para calcular el monto inicial del Fondo Especial para Créditos de Contingencias (FECC).

Sobre este asunto en particular, somos de la opinión que debe quedar plasmado en la reglamentación de la Ley, ya que así se evitarían interpretaciones subjetivas, por quienes tienen que aplicar la Ley.

Respecto a su tercera interrogante, sobre si la actuación de la Comisión es legal y se ajusta al derecho, es nuestro deber informarle que nuestra función constitucional y legal de servir de consejera jurídica de los servidores administrativos se circunscribe a la interpretación de determinada norma o el procedimiento que se debe seguir en un caso determinado, ya que el control de legalidad sobre los actos administrativos es competencia exclusiva de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Su cuarta interrogante consideramos que ha sido absuelta en párrafos anteriores; no obstante, recalcamos que ni la Ley 24 de 2001 ni el Decreto Ejecutivo N°139 de 20 de junio de 2001, contienen la respuesta a su inquietud, por lo que la solución, más que jurídica es de equidad, aseveración que sustentamos en las Actas de las discusiones que se suscitaron en la Asamblea Legislativa durante los debates del Proyecto de Ley N°115, hoy Ley 24 de 4 de junio de 2001, a cuya lectura le remitimos.

Finalmente, insistimos en que la situación planteada debió quedar plenamente plasmada en principio en la Ley y complementada en la reglamentación, ya que con ello se evitarían este tipo de situaciones.

Esperando que nuestra opinión le sea de utilidad, nos suscribimos,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/cch.