



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría Provincial de Chiriquí*



Chiriquí, 26 de febrero de 2021  
C-CH-No.003-2021

Señor  
**Gabriel Arauz Jiménez**  
Presidente de la Asociación de Productores de Arroz  
Provincia de Chiriquí  
E. S. D.

**Ref.: Ley No. 49 de 16 de junio de 2017 y su reglamentación mediante Decreto Ejecutivo No. 132 de 28 de diciembre de 2018.**

Señor Presidente:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota sin número de fecha 24 de febrero de 2021, recibida por esta Secretaría Provincial el día 25 de febrero del año en curso; siendo oportuno indicarle que mediante la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el señor Procurador de la Administración, se nos habilitó para darle respuesta a su nota. La cual de su escrito consultivo se solicita lo siguiente:

1. ¿Cómo debe definirse el contenido del Numeral 3 del artículo 3 de la Ley 49 en cita, es decir; si el Comité de Cadena, estará conformado por un representante de cada asociación o es un representante de todas las asociaciones. Toda vez que los Comité de Cadena, para tomar decisiones una vez existe el quorum, es decir la mitad más uno de los integrantes, tomaran las decisiones por consenso (ver artículo 3, numeral 3, art. 10, 11, 12 y 13 de la Ley 49 de 16 de junio de 2017, art. 2 Comité de Cadena del Decreto Ejecutivo No. 132 de 28 de diciembre de 2018, que reglamenta la presentada Ley 49)?
2. Aclararnos la significación del término “consenso” en cuanto a que el artículo 23 del Decreto Ejecutivo No. 132 de 28 de diciembre de 2018, que reglamenta

Asociación de Productores de Arroz  
De Chiriquí  
Calle D. Sur • Apdo. 0426 00772  
Tel. 775-5470 • Fax: 774-2426  
David, Chiriquí, Rep. de Panamá

*Recibido  
Procuraduría  
01/03/2021  
2:34pm*

la Ley 49 tantas veces citadas del modo de tomar acuerdos del Comité de Cadena, dice lo siguiente: “Las decisiones del Comité de Cadena se tomaran por consenso del quorum representado por cada sesión” dicho termino consenso, es la mitad más uno del quorum o es el total del quorum.

3. Aclararnos si una Ley administrativa-social, aprobada y publicada en Gaceta Oficial, para que pueda aplicarse, ¿tiene que ser o no reglamentada?
4. Si en una Ley administrativa que ha sido aprobada y publicada se contempla que el Estado tiene 30 días para su reglamentación y han transcurrido 3 años aún sin reglamentación, ¿cuál sería el status en el marco legal de esa Ley?

De la atenta lectura del escrito presentado, nos permitimos expresarle que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del 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, corresponde a esta Procuraduría, **servir de consejera jurídica a los servidores públicos** que consultare su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; haciendo énfasis que las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico. En este sentido y, en un correcto apego legal a lo dispuesto en nuestro Estatuto Orgánico, vemos en el caso que nos ocupa que quien promueve la consulta **no es un servidor público.**

No obstante, mediante el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, se tiene la misión legal de brindar orientación al ciudadano en la modalidad de una educación informal, por lo que procedemos a extender algunas consideraciones legales, aclarando que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado.

En relación a su primera interrogante, debemos referirnos al cuerpo legal que usted ha citado (Ley No. 49 de 16 de junio de 2017, publicada en Gaceta Oficial No. 28304 de 20 de junio de 2017 que establece la organización y funcionamiento de las cadenas agroalimentarias) y que responde claramente a su interrogante, de la siguiente manera:

“Artículo 3. Para los efectos de esta ley y su reglamento, los términos siguientes se entenderán así:

...3. Comité de la Cadena. **Grupo conformado por representantes de las asociaciones de los distintos eslabones del sector privado y**

Asociación de Productores de A. Tol.  
De Chiriquí  
Calle D. Sur • Apdo. 0426 • 00772  
Tel. 775-5470 • Fax: 774-2424  
David, Chiriquí, Rep. de Panamá

Recibido  
Nacionalismo  
01/03/2021  
8:34 p.m.



**gubernamental**, que actuará como un grupo directivo para el cumplimiento y seguimiento de los planes de acción y de los acuerdos de competitividad n el ámbito regional y nacional” (El resaltado es nuestro).

Además, podemos encontrar que esta misma definición es reafirmada en el Decreto Ejecutivo No. 132 de 28 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial No. 28688-A de 04 de enero de 2019 que reglamenta la Ley No. 49 de 16 de junio de 2017 que establece la organización y funcionamiento de las cadenas agroalimentarias, la cual en su artículo 2 nos dice que:

“Artículo 2. **Definición de términos.** Para efectos de la Ley 49 de 16 de junio de 2017 y de este Decreto Ejecutivo, los siguientes términos se entenderán así:

...**Comité de Cadena:** Grupo conformado por los representantes de las asociaciones de los distintos eslabones del sector privado y gubernamental, que actuará como un grupo directivo para el cumplimiento y seguimiento de los planes de acción y de los acuerdos de competitividad n el ámbito regional y nacional (El subrayado es nuestro).

Cabe resaltar, que de las normas jurídicas citadas se puede observar que las mismas determinan que el Comité de Cadena estará conformada por los representantes elegidos de las diversas asociaciones que están conformadas por los distintos eslabones o rubros. Por lo que, en su redacción no se manifiesta o se logra visualizar que el Comité de Cadena estará conformado por un representante para todas las asociaciones, salvo que una normativa especial así lo determine.

En relación a su segunda interrogante, debo traer a colación el contenido del artículo 12 y 20 del Decreto Ejecutivo No. 132 de 28 de diciembre de 2018, veamos:

“**Artículo 12.** Los Comités de Cadena estarán conformados por diez 10 miembros, hasta un máximo 14 miembros principales. Los suplentes solo actuarán en caso de ausencia del principal. Y en caso de participación de ambas representaciones (principal y suplente) en las sesiones, el suplente solo podrá tener derecho a voz” (El subrayado es nuestro).

“**Artículo 20. Del Quórum.** Para la constitución de quórum del Comité de Cadena, a efectos de la celebración de las sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la presencia de 50%+1 de los miembros principales o, en su defecto, los suplentes designados del Comité de Cadenas” (El subrayado es nuestro).

Asociación de Productores de Arroz  
De Chiriquí  
Calle D. Sur • Apdo. 0426 00772  
Tel.: 775-5470 • Fax: 774-2424  
David, Chiriquí, Rep. de Panamá

Recibido  
Nuestro  
01/02/2021  
3:24 p.m.



En este mismo escenario, el artículo 23 Decreto Ejecutivo No. 132 de 28 de diciembre de 2018, no dice que:

**“Artículo 23. Del Modo de Deliberar o Tomar Acuerdos.**

**Del Modo de Deliberar.** Corresponde al Presidente del comité la ordenación de las deliberaciones y debates, pudiendo establecerse a propuesta suya, el tiempo máximo de la discusión para cada cuestión, así como el que corresponda a cada intervención, en atención al número de solicitudes presentadas.

**Del Modo de Tomar Acuerdos.** Las decisiones del Comité de Cadena se tomarán por consenso del quórum representado por cada sesión.

Todas las decisiones del Comité de Cadena deben ser registradas por el secretario en el acta respectiva, indicando la forma del voto de cada representante”

La escritora Beatrice Briggs (México-2013.p3) en su obra denominada “Guía al proceso de consenso” define el consenso de la siguiente manera:

“El consenso tiene una estructura explícita, con pasos claramente definidos, para que todos los involucrados puedan entender en qué momento del proceso están y qué falta por terminar. No produce resultados vagos (Más o menos estamos todos de acuerdo, ¿verdad?), y no debe causar un debate interminable donde no queda claro cómo se llegó a una decisión, ni confusión sobre la decisión tomada por el colectivo”.

Por otro lado, nos ilustró al manifestar que la toma de decisiones por consenso depende (dramáticamente, en el caso de grupos grandes) de que se cumplan ciertas condiciones previas:

1. Objetivo común: Todo el mundo presente en una reunión tiene que tener un interés común (si hay que hacer una acción en un determinado evento o una cierta ética compartida). Obviamente más gente en una reunión significa más opiniones. Así que encontrar el objetivo común, devolver el grupo a ese punto cuando aparecen las diferencias puede mantener centrado y unido el grupo.
2. Compromiso con el consenso: El consenso requiere compromiso, paciencia, tolerancia y la voluntad de poner el grupo por encima. En el modelo de consenso, el desacuerdo puede ser usado como una herramienta para ayudar a construir una decisión final más sólida.
3. Tiempo suficiente: Todas las técnicas de toma de decisiones necesitan tiempo si queremos que la calidad de la decisión sea alta. El consenso no es una excepción.
4. Proceso claro: Es esencial que todo el grupo comprenda el proceso que usa la reunión. Como existen variaciones en este proceso, aunque tengamos mucha experiencia en estas herramientas, es posible que el grupo esté usando el proceso de una manera diferente. Puede haber un acuerdo de grupo o reglas básicas que se decidan al principio de la

Asociación de Productores de Arroz

De Chiriquí

Calle D. Sur • Apdo. 0426 00772

Tel. 775-5470 • Fax: 774-2424

David, Chiriquí, Rep. de Panamá

Recibido  
Ministerio Público  
01/03/2021  
2:34 p.m.



reunión. Por ejemplo que usaremos el consenso, que utilizaremos señales manuales (ver apéndice), que no se puede interrumpir cuando alguien habla, participación activa, que rechazamos los comportamientos opresivos, que respetamos las opiniones de todo el mundo, que intentaremos ajustarnos al tiempo disponible.

En cuento a sus interrogantes 3 y 4 debemos traer al análisis, lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de Panamá en la Sentencia de 29 de octubre de 1991. Caso: Luis A. Shirley c/ Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Registro Judicial, octubre de 1991, p. 147. Veamos:

“...Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo “la extensión normativa del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley” (Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pág. 38)”.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante en base a lo que señala el ordenamiento positivo en relación a los Comités de Cadena agroalimentarias, su conformación y quórum en la toma de decisiones, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,



**Dr. Giuliano Mazzanti A.**  
Secretario Provincial de Chiriquí  
Procuraduría de la Administración  
gm.



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*  
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 774-26-22, 774-15-06 \* Fax: 774-96-26  
\* E-mail: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*

Asociación de Productores de Arroz  
De Chiriquí  
Calle D. Sur • Apdo. 0426 00772  
Tel. 775-5470 • Fax: 774-2424  
David, Chiriquí, Rep. de Panamá

*Recibido  
01/03/2021  
Visto p/m  
8:34 p.m.*