



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 6 de marzo de 2017  
C-026-17

Licenciada  
Nélida Ortiz de Loiza  
Directora General de la  
Secretaría Nacional de Discapacidad  
E. S. D.

Señora Directora General:

Me dirijo a usted, con el propósito de dar respuesta a la nota N° 125-17-DG.OAL de 31 de enero de 2017, recibida en esta Procuraduría el 3 de febrero de 2017, mediante la cual consulta si el beneficio de exoneración del impuesto de importación otorgado a las personas con discapacidad, por el artículo 61 de la Ley 42 de 1999, tal como fuera modificado por el artículo 65 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, es aplicable a las empresas que traigan artículos para comercialización en general.

Al examinar la disposición cuya interpretación se solicita, esta Procuraduría llega a la conclusión que el beneficio de exoneración del impuesto de importación otorgado por el artículo 61 de la Ley 42 de 1999, tal como fuera modificado por el artículo 65 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, no contempla a las empresas que traigan artículos para comercialización en general.

En torno a lo anterior, cabe señalar que el referido artículo, faculta al Órgano Ejecutivo para exonerar del pago de la totalidad de los derechos arancelarios a los artículos, materiales y equipos a ser utilizados por las personas con discapacidad y su familia. Al respecto, el contenido de dicho artículo 65 es el siguiente:

Artículo 61. Se faculta al Órgano Ejecutivo para exonerar, del pago de la totalidad de los derechos arancelarios, la importación de medicamentos, aparatos médicos, de prótesis y prótesis (sic), de vehículos adaptados y calificados para uso personal, para ser utilizados por las personas con discapacidad y su familia, hasta primer grado de consanguinidad o por las instituciones encargadas de su atención.

Igualmente para exonerar, del pago de la totalidad de los derechos arancelarios, las importaciones de artículos, materiales y equipos de formación y de acceso a la información, que requieran los centros educativos, de

rehabilitación, los talleres protegidos, los empleadores y las personas con discapacidad, como también los aparatos auxiliares e instrumentos determinados que necesiten estas personas para mejorar su calidad de vida”.

Según esta disposición, la exoneración de los derechos arancelarios está dirigida a la importación de medicamentos, aparatos médicos, a las prótesis, a los vehículos adaptados para uso personal, así como a los artículos, materiales, equipos de formación, aparatos auxiliares e instrumentos determinados que requieran los centros educativos, de rehabilitación, talleres, los empleadores y las personas con discapacidad y su familia. Al examinar esta disposición, cabe señalar que el artículo 3 de la Ley 42 de 1999, tal como fuera modificado por la Ley 15 de 2016, define el término discapacidad como la condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

Igualmente el artículo 4 de dicha norma legal, establece que una persona con discapacidad es sujeto de su propio desarrollo, protagonista de su devenir histórico y parte primaria y fundamental en lo relativo a los procesos de su educación, habilitación, inserción laboral e integración familiar y social. En consecuencia, las personas con discapacidad cuyas condiciones así lo permitan, tomarán sus propias decisiones en el ejercicio de sus derechos. En el caso de que su discapacidad no les permita la toma de decisiones, su padre, madre, tutor, o quien ejerza la representación legal podrá realizar el ejercicio de ese derecho para el acceso del beneficio de las políticas, programas y acciones, así como en el desarrollo y seguimiento, relacionados con temas de discapacidad.

En el presente caso nos encontramos con una protección especial a favor de los discapacitados, que se ubica dentro de lo que doctrinalmente se conoce como garantías legislativas diferenciadas, que son aquellas que se establecen a favor de los más débiles (favor debilis) y son una modalidad de las denominadas acciones positivas moderadas que buscan, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad. Para mejor comprensión, queremos hacer referencia a la sentencia de 21 de enero de 2015, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual señaló lo siguiente:

“... ”

Debe tenerse presente que la protección legal que se establece en el artículo 43 de la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, responde al "principio de no discriminación" consagrado en el artículo 19 de la Norma Fundamental, que preceptúa que "...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas". (Subraya la Corte). **Esta norma, si bien protege prima facie el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales**

**circunstancias, refiere también una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas.**

**Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.**

**Es por ello que la protección especial a favor de los discapacitados se ubica dentro de lo que doctrinalmente se conoce como garantías legislativas diferenciadas, que son aquellas que se establecen "...a favor de los más débiles (favor debilis)..." y son una modalidad de las denominadas acciones positivas moderadas que buscan, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad.**

...

Del mismo modo, la Sala considera que el acto impugnado también vulnera el artículo 27 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007 "Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006", que obliga al Estado Panameño a mantener una conducta enmarcada en el reconocimiento de esos derechos y principios consagrados en esa Convención a favor de las personas con discapacidad.

...

El Preámbulo de la "Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública", firmada en Caracas, Venezuela el 10 de octubre de 2013 establece lo siguiente:

En el marco del complejo Gobierno-Administración Pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena Administración Pública, aquella que se dirige a la mejoría integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones Públicas hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, es inherente al ser humano, que el Gobierno y la Administración del interés general se realice en forma que sobresalga la dignidad y todos los derechos fundamentales del ciudadano.

En este sentido, el punto No. 25 de dicha Carta Iberoamericana estipula que:

**Los ciudadanos son los titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.**

...”.

Se colige de la anterior jurisprudencia, que si bien se protege el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades, se crea también un deber en este caso para el Estado de no tratar de manera diferente a una persona en relación con el trato que se le da a otra. No obstante, el constituyente ha considerado que la raza, el sexo, *la discapacidad*, la clase social, la religión y las ideas políticas, constituyen factores capaces de generar un trato desigual y que frente a cada uno de estos factores, surgen categorías de personas, conocidas como categorías sospechosas, sobre las que existe mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales, pues en una determinada situación quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras; razón por la cual, la protección especial a los discapacitados, se consideran como garantías legislativas diferenciadas en favor de los más débiles.

Estas garantías legislativas diferenciadas, que parten de la desigualdad de hecho para arribar a la igualdad real, muchas veces, pueden asumir la forma de medidas de acción positiva, tales como becas, subsidios, pensiones, entre otras, permitiendo a ciertos grupos históricamente postergados acceder de manera preferente a bienes y servicios de carácter social.

Por otra parte debo señalar, que nos encontramos ante una norma que pertenece al grupo de disposiciones, que establecen de forma precisa la política del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, en diferentes ámbitos como la salud, educación, trabajo, vida familiar, recreación, deportes, cultura, entre otros, obligando al mismo y a la sociedad a ajustarse a los derechos, necesidades y aspiraciones de las personas con discapacidad y que forman parte de las medidas específicas adoptadas por el Estado para promover la igualdad (ver numerales 3 y 4 del artículo 5 de la Ley No. 25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006).

En consecuencia y según se desprende del sentido literal del artículo 61 de la Ley 42 de 1999, tal como fuera modificado por el artículo 65 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, es un derecho exclusivo para las personas con discapacidad y sus familias (hasta el primer grado de consanguinidad), extensivo a las instituciones encargadas de su atención, así como a los centros educativos; de rehabilitación; empleadores; talleres protegidos que necesiten artículos, materiales, equipos de formación, aparatos auxiliares e instrumentos para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad; sin embargo no aplica a aquellas personas naturales o jurídicas, que lo hagan como consecuencia de una actividad comercial.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*