

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 021

Panamá, 7 de enero de 2011

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El licenciado **Sixto Ábrego Camaño**, actuando en su propio nombre y representación, interpone acción de inconstitucionalidad, contra la frase "**la Unión Nacional de Artistas de Panamá (UNAP)**", contenida en el acápite c) del artículo 2 del decreto ejecutivo 273 de 17 de noviembre de 1999.

Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Frase acusada de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare inconstitucional la frase "la Unión Nacional de Artistas de Panamá (UNAP)", contenida en el acápite c) del artículo 2 del decreto ejecutivo 273 de 17 de noviembre de 1999.

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El recurrente aduce la violación del artículo 19 de la Constitución Política de la República que dispone que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, indicando en este sentido que tal infracción se produce de manera directa, según se explica de la foja 2 a la 7 del expediente judicial.

Conforme se expone a fojas 2 y 3 del expediente, el accionante también sostiene que la frase “la Unión Nacional de Artistas de Panamá (UNAP)”, acusada de inconstitucional, viola de manera directa el artículo 20 del Texto Fundamental, que consagra el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según observa este Despacho, el recurrente considera que la frase acusada es violatoria de la Carta Magna, toda vez que, a su juicio, no existe justificación para que únicamente se favorezca a la Unión Nacional de Artistas de Panamá con un porcentaje de las cuotas que se pagan por los permisos de transmisión de los anuncios publicitarios a que se refiere el artículo 1 del decreto ejecutivo 273 de 17 de noviembre de 1999, el cual fue modificado por el decreto ejecutivo 641 de 27 de diciembre de 2006, toda vez que en el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral se encuentran legalmente registradas otras organizaciones sociales que igualmente pudieran verse favorecidas con dicho beneficio, por lo que considera que crean fueros y privilegios a favor de un sindicato en detrimento de otros, violando con ello el artículo 19 constitucional, y, asimismo, se produce una ostensible violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, lo que deviene en la necesidad de que esa Alta Corporación de Justicia, en el ejercicio de la facultad prevista en el numeral 1 del artículo 206 de la propia Carta Política, proceda a declarar su inconstitucionalidad. (Cfr. fs. 3 y 7 del expediente judicial).

Sobre el particular, observamos que a pesar que el accionante invoca la infracción del artículo 19 del Texto Constitucional, el cual prohíbe los fueros o privilegios fundados en la raza, la clase social, el sexo, la religión o ideas políticas, lo cierto es que el mismo no ha brindado una explicación clara y detallada de cómo la frase acusada de inconstitucional infringe dicha norma. No obstante, consideramos que para efectos de este análisis, resulta pertinente citar lo dicho

por ese Máximo Tribunal en relación con la prohibición de fueros o privilegios, el cual en sentencia de 27 de abril de 2009, se pronunció en los términos que a continuación se transcriben:

"...

Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIÁN ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

‘En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupo de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias’.

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

‘El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros o privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tiene. (R.J. enero de 1991, p.16).’

‘Sólo se considerará, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente particular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones. (Sentencia de 29 de diciembre de 1998).’

..."

En atención a los argumentos esgrimidos por el accionante, también debemos indicar que según se desprende de la parte motiva del propio decreto ejecutivo 273 de 17 de noviembre de 1999 y de su posterior modificación, la cual puede apreciarse en el decreto ejecutivo 641 de 27 de diciembre de 2006, la regulación del pago de cuotas por la transmisión de anuncios publicitarios de

producción extranjera responde al objetivo de reconocerle importancia a la amplia gama de profesionales panameños que intervienen en dichas producciones publicitarias.

En ese sentido, observamos que a diferencia de otros gremios, la Unión Nacional de Artistas de Panamá posee una mayor afinidad o vinculación con la materia reglamentada a través de los citados decretos ejecutivos, debido a que la utilización en nuestro país de anuncios publicitarios producidos en el extranjero para la televisión y cinematografía, tal como lo señala el artículo 1 del decreto ejecutivo 273 de 17 de noviembre de 1999, según quedó reformado por el artículo 1 del decreto ejecutivo 641 de 2006, sólo será posible una vez se produzca el doblaje de sus voces originales por panameños, lo que indudablemente se traduce en la exclusión de otras disciplinas similares integradas en otros sindicatos distintos a la UNAP.

Para efectos de lo antes indicado, resulta importante destacar que, aún cuando la Unión Nacional de Artistas de Panamá, el Sindicato de Trabajadores de la Música, Artistas y Similares de Panamá, y el Sindicato de Trabajadores del Arte de Panamá, constituyen organismos sindicales debidamente registrados en el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con lo cual se entiende que los mismos han cumplido con los requerimientos necesarios para su constitución y funcionamiento, lo cierto es que, cada uno de ellos, visto de manera singular, fue creado para cumplir con determinados objetivos, de lo que se infiere que el marco dentro del cual desarrollan sus actividades propias es único y con unas condiciones particulares, situación que precisamente propicia la divergencia entre unos y otros.

El principio de igualdad ante la Ley consagrado en la Constitución Política de la República, consiste en que, ante iguales circunstancias, debe ofrecerse igualdad de trato legal y, ante situaciones desiguales, puede ofrecerse un trato legal distinto.

Como lo ha señalado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dicho principio no debe ser interpretado como una igualdad numérica o matemática, sino en relación con la igualdad de condiciones que es regulada por un acto normativo. (Cfr. sentencia de 13 de octubre de 1997, Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

Al referirse al principio constitucional de igualdad ante la Ley, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 10 de diciembre de 1993, señaló lo siguiente:

“Pues bien, en el contexto de aplicación del principio bajo estudio es importante tener en cuenta que la igualdad ante la ley no significa que entre los habitantes o grupos de habitantes de una nación no puedan existir personas que ostenten más derechos que otras, pues si en esto estribara la igualdad ante la ley, entonces, todos los panameños, sin importar su edad, podrían, por ejemplo, ejercer por igual los derechos políticos, cosa que es falsa porque los menores de edad no ejercen tales derechos. (Cfr. QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica. 1967. p. 137).

Se tiene entonces que la base del principio de igualdad ante la ley debe encontrarse en otra posición dogmática. En efecto, tal como puntualizó la Corte Suprema en la aludida sentencia de 18 de marzo de 1993, la igualdad ante la ley ‘no se refiere sólo a los derechos y deberes cívicos - políticos sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas a hechos que, en principio, sean iguales’ o parecidos, añadimos nosotros.

De donde resulta que la igualdad ante la ley es el derecho que tienen todos los panameños de recibir trato igualitario, a los recibidos por quienes se encuentran en situaciones iguales, similares o parecidas; y la de no ser discriminados, entre otras cosas, por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, porque como bien afirma Javier Gálvez: la igualdad ante la ley supone ‘una igualdad de posibilidades de actuación.’ (op. cit. p. 258).

Ahora bien, lo expresado hasta este momento no supone que el principio de igualdad implique siempre que deba darse un tratamiento jurídico igual ante acontecimientos similares o iguales, porque existen

circunstancias objetivas y razonables, que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente.

De ahí que la tarea de la Corte deba circunscribirse al análisis casuístico de los negocios que les son llevados a sus estrados, con el propósito de determinar si en la controversia que estudia existe un principio jurídico del cual se derive la necesidad de brindar un trato igualitario a los desigualmente tratados o, en su defecto, para determinar si existe una causa objetiva y razonable que justifique el trato desigual.

Si el análisis realizado conduce a la determinación del principio a que se ha hecho referencia en el primer supuesto anotado en el párrafo anterior, la Corte debe reconocer la infracción del principio de igualdad, y declarar la inconstitucionalidad del acto impugnado. En cambio, si el análisis conlleva a la conclusión de que existe una causa objetiva y razonable que justifica el trato desigual que se dice inconstitucional, el Pleno debe declarar constitucional el acto recurrido.”

En términos similares, el Pleno del Tribunal Constitucional Español, mediante sentencia 120/2010 de 24 de noviembre de 2010 señaló lo siguiente en relación con el denominado derecho de igualdad ante la Ley:

“...

Planteados así los términos del debate, conviene iniciar nuestro análisis recordando la consolidada doctrina de este Tribunal acerca del derecho a la igualdad en la ley, para después aplicarlo al caso concreto teniendo en cuenta las diversas peculiaridades que presenta. En la reciente STC 87/2009, de 20 de abril, resumimos nuestra doctrina partiendo de la premisa de que la vulneración del derecho a la igualdad supone la existencia en la propia Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta disparidad de tratamiento, sin embargo, sólo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional.

En efecto, tal como señalábamos en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 87/2009 (pero también en las SSTC 22/1981, de 2 de julio; 76/1990, FJ 4; 110/2004, de 30 de junio, FJ 4; 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 5, y 55/2009, de 9 de marzo, de 2 de julio, entre otras muchas): "a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce

sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.
 ...”

En el plano doctrinal, consideramos pertinente traer a colación lo señalado por el autor español, Antonio Enrique Pérez Luño en su obra *Dimensiones de la Igualdad*, en la que manifiesta lo siguiente:

“La exigencia de diferenciación entraña el no considerar la igualdad formal en sentido estático, sino dinámico. La igualdad no puede ser concebida, en todas las ocasiones, como una absoluta identidad de trato. En cualquier sector de la experiencia jurídica que deba ser objeto de la norma, inciden una serie de igualdades y desigualdades que no pueden ser soslayadas. Si no tuviera presentes esas condiciones estructurales de la realidad vital, la igualdad sería una noción vacía, inútil e injusta. Es más, la igualdad entendida mecánicamente y aplicada de manera uniforme como un criterio formal y abstracto, podría degenerar en una sucesión de desigualdades reales.”
 (PÉREZ, Antonio. *Dimensiones de la Igualdad*. Segunda Edición. Editorial Dykinson, S.L. Meléndez Valdés, 2007).

Lo expuesto, pone en evidencia que no se violan los artículos 19 y 20 constitucionales conforme lo demanda el accionante, toda vez que la Unión

Nacional de Artistas de Panamá no se encuentra en una situación similar o semejante a la del Sindicato de Trabajadores de la Música, Artistas y Similares de Panamá, y a la del Sindicato de Trabajadores del Arte de Panamá, ya que, como hemos explicado, se trata de gremios distintos, constituidos para cumplir con objetivos concretos, motivo por el cual, no pueden reconocérseles a todos por igual el porcentaje derivado de las cuotas que se paguen por los permisos de transmisión de los anuncios publicitarios a que se refiere el artículo 1 del decreto ejecutivo 273 de 1999, conforme quedó modificado por el artículo 1 del decreto ejecutivo 641 de 2006.

En atención a lo expuesto, este Despacho respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL la frase “la Unión Nacional de Artistas de Panamá (UNAP)”, contenida en el acápite c) del artículo 2 del decreto ejecutivo 273 de 17 de noviembre de 1999.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 1164-10-I