

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1010

Panamá, 21 de octubre de 2015

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El Licenciado Carlos Eugenio Carrillo Villarreal, actuando en su propio nombre y representación, interpone acción de inconstitucionalidad en contra de los **artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013**, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.

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

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

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. Normas acusadas de inconstitucionales.

El accionante solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, cuyos textos se reproducen a continuación:

“Artículo 68. Las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica y sin fines de lucro están en la obligación de permitir a hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, el ingreso, participación y libre acceso, a todos los niveles, en cargos de dirección y decisión.

Todas las organizaciones a las que se refiere el párrafo anterior deben presentar al Ministerio de Gobierno, en un término no mayor de tres meses,

contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, las reformas necesarias de sus estatutos que establezcan en forma clara y explícita que las mujeres pueden participar en estas en igualdad de condiciones.”

“**Artículo 69.** El Ministerio de Gobierno rechazará las solicitudes de personería jurídica que presenten organizaciones cuyos estatutos o reglamentos no se ajusten a lo previsto en el artículo anterior, y exigirá a las existentes que den cumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo en el término establecido o procederá a cancelar su personería jurídica.”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

A juicio del recurrente, los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, que señala como infractores del Texto Fundamental, vulneran las siguientes normas:

1. El artículo 16, referente a la libertad de asociación (Cfr. fs. 6 y 7 del expediente judicial);

2. El artículo 19, que dispone que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. fs. 4 y 5 del expediente judicial); y

3. El artículo 39, que señala que es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas (Cfr. fs. 5 y 6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La acción de inconstitucionalidad bajo examen se sustenta en la afirmación que los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, suponen una discriminación para los individuos del sexo masculino; ya que, de acuerdo con el criterio del abogado que recurre, con las precitadas normas se coarta el derecho de mantener o crear agrupaciones cívicas con sus semejantes que se ajusten a sus necesidades específicas de género, refiriéndose así, al derecho de asociación

consagrado en la Constitución Política de la República (Cfr. fs. 5 y 6 del expediente judicial).

Como punto inicial y en aras de hacer una evaluación objetiva sobre el planteamiento hecho por el accionante, resulta pertinente que nos aboquemos a la significación jurídica de la citada Ley 82 de 2013 y, en tal sentido, debemos indicar que al leer detenidamente la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 649 (hoy Ley 82 de 2013), observamos que el mismo fue presentado ante la Asamblea Nacional con la finalidad de penalizar el femicidio como un delito, pero además con el objeto de promover cambios culturales; habida cuenta de que existen estereotipos y prejuicios contra las mujeres que deben ser erradicados. A continuación, reproducimos un pequeño extracto de lo manifestado por la Procuradora General de la Nación, quien propuso en su momento ante la Asamblea Nacional, el entonces Proyecto de Ley 649:

“Con la aprobación de la Asamblea Nacional de diputados y diputadas, de este proyecto de ley, las instituciones y organizaciones que lo avalamos, tenemos la convicción que el Estado Panameño tendrá una ley especial, cuya implementación transmitirá a la sociedad el mensaje claro y directo de que no se permitirá la violencia contra las mujeres, al penalizar el femicidio como delito, con sanciones proporcionales a la gravedad de los hechos; y que a su vez establece obligaciones para el Estado, en materia de prevención, que promuevan cambios culturales, estereotipos, y prejuicios que deben ser erradicados, mediante una protección integral para las mujeres víctimas de violencia.”

Como se observa, con la expedición de la Ley 82 de 2013 se busca, entre otras cosas, la adopción de medidas jurídicas que permitan garantizar la equidad entre los géneros y, de esa manera, eliminar cualquier trato discriminatorio en contra de las mujeres, pues como lo ha expresado la Organización de las Naciones Unidas, **“cuando las mujeres tienen mejores oportunidades de incorporarse plenamente a las actividades económicas, sociales, políticas y culturales los beneficios pueden verse inmediatamente, en la familia, en la**

comunidad y en la sociedad." (<http://www.onu.org.pa/objetivos-desarrollo-milenio-ODM/promover-equidad-genero-autonomia-mujer>).

Fue precisamente en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 649 (hoy Ley 82 de 2013), que se expresó que la Constitución Política de la República consagra en sus preceptos, **la igualdad real y efectiva, la plena participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social; la igualdad de sexos**, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, por lo que nadie puede ser sometido a torturas, ni a penas o tratos inhumanos o degradantes; el derecho de las personas a la salud, a la libertad, a la seguridad y el derecho a la intimidad personal y familiar.

Sobre la base de esos derechos, es que la excerpta legal a la cual nos hemos venido refiriendo, tiene por objeto garantizar el derecho de las mujeres de cualquier edad a una vida libre de **violencia** y proteger los derechos de las mujeres víctimas de violencia **en un contexto de relaciones desiguales de poder** (Cfr. artículo 1 de la Ley 82 de 2013, Gaceta Oficial 27403 de 25 de octubre de 2013).

En ese contexto, este Despacho cree necesario hacer énfasis en que cuando se utiliza el vocablo "violencia", éste no sólo apunta a aquellas acciones que les causen un daño físico o psicológico a las mujeres, sino que como bien lo señala el artículo 3 de la propia Ley 82 de 2013, **se entenderá por violencia contra las mujeres cualquier acción, omisión o práctica discriminatoria basada en la pertenencia al sexo femenino en el ámbito público o privado, que ponga a las mujeres en desventaja con respecto a los hombres, les cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, que incluye la perpetrada desde el Estado o por sus agentes.**

Más específicamente, el numeral 17 del artículo 4 de la mencionada Ley 82 de 2013, dispone que la violencia en el ámbito comunitario, se refiere a los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación **o exclusión de grupos, asociaciones, clubes cívicos u otros colectivos**, en el ámbito público; se incluye la violencia que se ejerce en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil.

En lo relativo a la promoción de la igualdad y equidad en la participación de las mujeres con respecto a los hombres en el trabajo, la política y el derecho de asociación, la Ley 82 de 2013 es clara al señalar en su artículo 12 que la no discriminación implica la evaluación en igualdad de condiciones dada a los hombres, de los méritos de la mujer para ocupar un puesto, sin distinción por el solo hecho de ser mujer.

Tomando en consideración lo previamente expuesto, es que podemos manifestar que el artículo 68 de la Ley 82 de 2013, que en su parte pertinente señala y cito: "**Las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica y sin fines de lucro están en la obligación de permitir a hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, el ingreso, participación y libre acceso, a todos los niveles, en cargos de dirección y decisión**", responde al principio de no discriminación consagrado en el artículo 19 del Texto Constitucional, según el cual "*no habrá discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, **sexo**, religión o ideas políticas*"; ya que como es sabido la tendencia que se abre caminos a nivel internacional respecto a esta temática, es la implementación de recursos tanto sociales como legales con miras a erradicar cualquier tipo de práctica discriminatoria, por lo que, el mandato contenido en el precitado artículo 68 tiene por objeto que, aquellas organizaciones mixtas, es decir, las conformadas por hombres y mujeres, le reconozcan a esta

últimas, **en un mismo plano de igualdad de condiciones que a los hombres**, el ingreso, participación y libre acceso, a todos los niveles, **en cargos de dirección y decisión**.

No obstante lo anterior, observamos que el accionante ha interpretado el citado artículo 68 de la Ley 82 de 2013, de una manera que dista mucho del espíritu de la norma; habida cuenta de que para él, dicha disposición legal supone que las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones que estén conformadas solamente por varones, deberán permitirle el ingreso a las mujeres, lo cual no es así; puesto, es sabido que hay actividades específicas de cada género y, por tanto, **la intención de esa disposición legal no radica en imponer un cambio en la forma de composición de las organizaciones sin fines de lucro y asociaciones cívicas y sociales**, debido a que ello conllevaría una ostensible violación al derecho de asociación, sino que, por el contrario, lo que se busca es ofrecer un **trato igualitario a las mujeres**, el cual permitiría su ingreso a cargos de dirección y decisión dentro de la estructura organizacional de la asociación de que se trate, dando así cumplimiento al principio de igualdad consagrado en la Carta Magna.

Establecido lo anterior, debemos acudir al **Principio denominado Unidad de la Constitución**, desarrollado por el Doctor Arturo Hoyos al explicar los diferentes criterios de interpretación constitucional, quien indica que “...*la norma... no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional.*”, ya que, según el autor, este principio hermenéutico es una consecuencia de la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica aplicado al plano constitucional (Cfr. HOYOS, Arturo. La Interpretación Constitucional. 1ª Reimpresión. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Temis, S.A., 1998. Páginas 23 y 24).

Al aplicar este principio hermenéutico, estimamos que la forma en que se encuentra redactado el artículo 68 de la Ley 82 de 2013, deja claro cuál es su sentido, siendo que en su parte pertinente dispone que: “...**de permitir a hombres y mujeres...**”, lo que no da lugar a dudas a que el legislador patrio a través de este texto, colocó a los dos (2) géneros en un mismo plano de igualdad en cuanto al libre acceso a todos los niveles, en cargos de dirección y decisión de las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica y sin fines de lucro. ***Esto da pie, a que posicionados hombres y mujeres en igualdad de condiciones, entonces ambos deberán recibir el mismo trato legal.***

A este respecto, no debe perderse de vista que 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 la Corte Suprema de Justicia en Pleno, 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).

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

“...
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).

...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

En el marco de la realidad antes expuesta, era necesario que el legislador patrio incluyera dentro de la Ley 82 de 2013, la exigencia impuesta a las organizaciones en el segundo párrafo del artículo 68 de la mencionada ley, relativa a la adecuación de sus estatutos o reglamentos; además, del claro mandato que se lee en el artículo 69 de esa misma ley; ya que, de no ser así, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, en los que descansa la verdadera significación jurídica de estas normas, quedarían como una noción inútil, pues no se contaría con un mecanismo real y efectivo para hacer tales derechos.

Por lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General