

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 876

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de octubre de 2008

**Proceso de
Inconstitucionalidad
(Acumulación).**

Acción de inconstitucionalidad presentada por la firma forense Morgan & Morgan en representación de **Jesús Sierra Victoria**, en contra de la frase "...y en los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que celebren con entidades extranjeras..." contenida en el artículo 35 y el artículo 36 del decreto 261 de 3 de octubre de 1995.

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

**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 las acciones de inconstitucionalidad, acumuladas, descrita en el margen superior.

I. Normas acusadas de inconstitucional.

A. La parte actora solicita que se declare inconstitucional la frase "...y en los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que celebren con entidades extranjeras...", contenida en el artículo 35 del decreto 261 de 3 de octubre de 1995, reglamentario de la Ley sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos, cuyo texto íntegro es el siguiente:

"Artículo 35. Además de los titulares de derechos legitimados para ejercer las acciones judiciales y administrativas previstas en la Ley, las entidades de gestión colectiva tienen también legitimación, de acuerdo al Artículo 97 de la misma Ley **y en los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que celebren con entidades extranjeras,** para el ejercicio de los derechos confiados a su administración y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos y judiciales."

B. También se solicita que se declare inconstitucional el artículo 36 del mismo cuerpo reglamentario, que expresa lo siguiente:

"Artículo 36: A los efectos señalados en la disposición anterior, las entidades de gestión gozan de una presunción de legitimación, que admite prueba en contrario, para ejercer los derechos que aparezcan mencionados en sus estatutos o se deduzcan de los contratos celebrados con organizaciones extranjeras de la misma naturaleza."

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los correspondientes conceptos de las supuestas infracciones.

A. La parte demandante 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. (Cfr. concepto de infracción a fojas 4 a 5 y 53 a 54 del cuaderno judicial).

B. Igualmente se señala la infracción del acápite 14 del artículo 179, ahora 184, del Texto Constitucional, que atribuye al Presidente de la República, con la participación

del Ministro del ramo, la facultad de reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu. (Cfr. concepto de infracción a fojas 5 a 6 y 54 a 56 del cuaderno judicial).

C. También se alega la infracción de los artículos 17, 22 y 32 de la Constitución Política de la República, que regulan, respectivamente, lo referente a la obligación que tienen las autoridades de la República de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales; de garantizar el ejercicio de los principios del debido proceso; y la presunción de inocencia en las causas penales, administrativas o disciplinarias. (Cfr. concepto de la violación en las fojas 8 a 11 y 56 a 61 del expediente judicial).

D. Finalmente la demandante aduce violado el artículo 39 del texto Constitucional de la República que regula lo referente al derecho de formar asociaciones y fundaciones con personalidad jurídica, cuya capacidad, reconocimiento y su régimen debe ser establecido por la Ley. (Cfr. concepto de la violación en las fojas 11 y 12 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A. Según se desprende del libelo de la acción constitucional bajo examen, la apoderada judicial de la sociedad recurrente ha dirigido la misma en contra de la frase "...y en los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que celebren con entidades extranjeras...", contenida en el artículo 35, así como también contra el artículo 36 del decreto ejecutivo 261 del 3

de octubre de 1995, que reglamenta la ley 15 de 8 de agosto de 1994, sobre el Derecho de Autor y los Derechos Conexos, alegando que al emitirlas el Órgano Ejecutivo violó la potestad reglamentaria que la da la norma constitucional.

No obstante, al examinar el texto íntegro de esta ley advertimos que sus artículos 97 y 98 disponen exactamente lo mismo que establecen las normas acusadas de inconstitucionales, por lo que es evidente que estas últimas, no rebasan de manera alguna ni el texto ni el espíritu de la ley sustantiva que reglamentan.

Al pronunciarse sobre un caso similar al que nos ocupa, el Pleno de esa Corporación de Justicia en sentencia de 30 de noviembre de 1995, se expresó de la siguiente manera respecto a la facultad reglamentaria que por mandato constitucional ejerce el Órgano Ejecutivo:

“...El reglamento, en cambio, desde el punto de vista estrictamente técnico, es un acto de carácter general, dictado con la formalidad y eficacia de una resolución que emana del Órgano Ejecutivo, con las firmas del Presidente de la República y del ministro respectivo, por lo que sí se le tiene por expresamente comprendido entre los objetos de control constitucional que señala la norma superior antes citada.

La potestad reglamentaria del Ejecutivo origina dos tipos o clases de reglamentos. Los reglamentos de ejecución o subordinados y los reglamentos autónomos (Cfr. QUINTERO César, Los Decretos con Valor de Ley, Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 59 y ss.). Los reglamentos de ejecución tienen como finalidad desarrollar las leyes sin apartarse de su sentido literal ni de su finalidad racional. Derivan de la potestad reglamentaria expresamente

reconocida por el artículo 179, numeral 14, de la Constitución vigente..." (el resaltado es nuestro)

En virtud de lo anterior, este Despacho considera que al dictar el decreto ejecutivo 261 de 1995, el Órgano Ejecutivo cumplió con lo establecido en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, ciñéndose en forma estricta al desarrollo de lo dispuesto en los artículos 97 y 98 de la ley 15 de 1994, en lo referente a la legitimación de las entidades de gestión colectiva para ejercer los derechos confiados a su administración y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos y judiciales, dentro de los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que hayan suscrito con entidades extranjeras.

En razón de ello, estimamos que en ejercicio de la potestad reglamentaria, el Órgano Ejecutivo se limitó a disponer lo que la propia ley 15 de 1994 le permitía, cuidando fielmente que las normas acusadas no fueran más allá del marco previsto por la ley en cuanto a los derechos que se reconocen a las entidades de gestión colectiva y a aquellos titulares de derechos legitimados, para comparecer judicial o administrativamente amparados bajo una presunción de legitimidad.

En consecuencia, mal puede estimar la apoderada judicial de la sociedad demandante que dicho órgano del Estado se apartó de las atribuciones que le han sido encomendadas por la Constitución Política y la Ley, por lo que, a juicio de

esta Procuraduría, los cargos de infracción a los artículos 17 y 184 del Texto Constitucional deben ser desestimados.

B. En cuanto al cargo de infracción aducido al artículo 19 constitucional, este Despacho considera que el hecho que la frase del artículo 35 del decreto ejecutivo 261 de 1995 acusada de inconstitucional y el artículo 36 del mismo cuerpo reglamentario dispongan que las entidades de gestión colectiva también tendrán legitimación, de acuerdo a los términos que se establezcan en los estatutos y en los contratos, para ejercer las acciones judiciales y administrativas que prevé la ley 15 de 1994, no es motivo para estimar que ello constituya un fuero o privilegio personal que la frase y la norma reglamentaria demandadas otorguen en forma exclusiva a favor de este tipo de personas jurídicas, es decir, las entidades de gestión, toda vez que tanto la propia ley 15 de 1994 como el decreto 261 de 1995 igualmente contemplan la presunción de legitimación para actuar judicial o administrativamente, a favor de los autores y compositores, contemplados a título individual, o integrados de manera colectiva a través de una entidad de gestión. Por ello, los titulares de derechos legitimados se encuentran en igualdad de condiciones que las entidades de gestión colectiva, al estar ambos investidos de una presunción de legitimación, que en el caso específico de tales entidades no es de Derecho, al admitir prueba en contrario.

En razón de lo anterior, consideramos que los cargos de infracción alegados con relación al artículo 19 de la

Constitución Política carecen de asidero y, por ende, resultan infundados.

C. Respecto a los cargos de violación aducidos por la apoderada judicial de la recurrente en torno a los artículos 22 y 32 del Texto Constitucional, advertimos que tanto la frase acusada del artículo 35, como el artículo 36 del decreto ejecutivo 261 de 1995, se refieren a una materia distinta a la contenida en las normas constitucionales que se aducen violadas, por lo que de su texto no puede inferirse que puedan dar lugar a infracción alguna al principio del debido proceso legal ni a la presunción de inocencia; materias propias de estas disposiciones constitucionales. Por tal razón, nos abstenemos de analizar los cargos de violación invocados en este sentido por la apoderada judicial de la demandante.

D. Finalmente, este Despacho es del criterio que la frase "...y en los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que celebren con entidades extranjeras...", contenida en el artículo 35, y el artículo 36 del decreto ejecutivo 261 de 3 de octubre de 1995 no infringen el artículo 39 de la Constitución Política de la República, ya que, tanto dicha frase como la norma reglamentaria demandada vienen a reconocer una legitimación a favor de las entidades de gestión, en razón de la cual éstas pueden comparecer judicial o administrativamente en representación de los derechos de sus afiliados, lo que constituye una materia ajena por completo a aquella recogida en el texto constitucional que se dice infringido, que sólo

guarda relación con los fundamentos para la integración de compañías, asociaciones y fundaciones; las restricciones que existen para su formación; y la reserva de ley para los fines de la capacidad, reconocimiento y régimen de funcionamiento de las mismas.

En virtud de las consideraciones antes expresadas, la Procuraduría de la Administración concluye que la frase "...y en los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que celebren con entidades extranjeras..." contenida en el artículo 35 y el artículo 36 del decreto ejecutivo 261 de 3 de octubre de 1995, no son violatorias de los artículos 17, 19, 22, 32, 39, y 184 de la Constitución Política de la República, ni de ninguna otra disposición que la integra, por lo que respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que las citadas disposiciones reglamentarias NO SON INCONSTITUCIONALES.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada