

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe © CERLALC, 2010
Selección y disposición de las materias y comentarios, Ricardo Antequera Parilli

Tutela administrativa. Medidas cautelares. Secuestro. Competencia.

PAÍS U ORGANIZACIÓN: Panamá

ORGANISMO: Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo

FECHA: 22-10-1997

JURISDICCIÓN: Judicial (Contencioso Administrativo)

FUENTE: Texto del fallo a través del Portal del Órgano Judicial de la República de Panamá, por <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

SUMARIO:

“El apoderado judicial del recurrente para fundamentar su solicitud manifiesta que el Ministro de Educación con el pretexto de reglamentar la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994¹, aprobó el artículo 75 del Decreto 261 de octubre de 1995² que amplía las facultades del Director Nacional de Derecho de Autor, cuando esta facultad es privativa de la Asamblea Legislativa”.

[...]

“Al exponer el concepto de la infracción, la actora manifiesta que esta norma se violó porque en ningún momento se establece o se aclara que la autoridad competente del Estado para practicar la medida cautelar de secuestro, lo es el Director Nacional de Derecho de Autor. Además, señala que lo que hace esta norma es dejar, a la iniciativa legislativa, el establecer quién es la autoridad competente para practicar dicho secuestro y que mediante la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, el Órgano Legislativo dictaminó que la autoridad competente es el poder judicial”.

[...]

“... es evidente que la determinación del régimen aplicable a las obras extranjeras en la República de Panamá, dependerá de la existencia de un tratado aplicable al caso específico y, en ese caso, las autoridades nacionales deben aplicarlo preferentemente sobre el régimen jurídico nacional. En relación a esto, se infiere que la Ley 15 de 8 de agosto de 1994 reconoce una protección a las obras extranjeras en virtud de las convenciones internacionales sobre derecho de autor y derechos conexos de las cuales la República de Panamá es parte. Es importante señalar que el artículo 75 del Decreto 261 de 1995 desarrolla la Ley 5 de 9 de noviembre de 1982, mediante la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas, pues en los numerales 1 y 2 del artículo XIII se expone que las medidas de secuestro sobre las publicaciones y reproducciones ilícitas será impuesta por la autoridad

¹ Ley sobre el Derecho de Autor y Derechos Conexos de la República de Panamá, nota del compilador.

² Decreto por el cual se reglamenta la Ley 15 de 8 de agosto de 1994 sobre el Derecho de Autor y Derechos Conexos, nota del compilador.

competente del Estado Contratante y, tal como lo dispone el numeral 2 del artículo 2 de la Ley de Derecho de Autor y Derechos Conexos (Ley 15 de 8 de agosto de 1994), se concluye que la autoridad competente es la Dirección Nacional de Derecho de Autor. De igual forma, el numeral 3 del artículo XIII de la Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas, ratifica que la Dirección General de Derecho de Autor es la autoridad competente para realizar secuestros de oficio, ya que expresa que «tales medidas serán tomadas sin perjuicio de las acciones civiles y criminales pertinentes» ...».

TEXTO COMPLETO:

VISTOS:

La firma Arrocha, Blandón, Castro & Young, actuando en nombre y representación de MARCOS YOUNG VEGA, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema demanda contencioso administrativa de nulidad con el fin de que se declare nulo, por ilegal, el artículo N° 75 del Decreto N° 261 de 3 de octubre de 1995, dictado por el Ministro de Educación.

El objeto de la demanda en estudio lo constituye la declaratoria de ilegalidad del artículo N° 75 del Decreto No. 261 de 3 de octubre de 1995, dictado por el Ministro de Educación y que expresa lo siguiente:

"ARTÍCULO 75. Las medidas cautelares a que se refiere el Artículo 119 de la Ley, son independientes de las que puedan ejecutarse, de oficio o a petición de parte, en el ámbito administrativo, conforme al artículo 13 de la Ley 5 de 9 de noviembre de 1982, por lo cual se aprueba la Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas, en concordancia con el numeral 11 del Artículo 109 de la Ley sobre el Derecho de Autor y Derechos Conexos y el numeral 7 del Artículo 72 del presente Reglamento".

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO:

El apoderado judicial del recurrente para fundamentar su solicitud manifiesta que el Ministro de Educación con el pretexto de reglamentar la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, aprobó el artículo 75 del Decreto 261 de octubre de 1995 que amplía las facultades del Director Nacional de Derecho de Autor, cuando

esta facultad es privativa de la Asamblea Legislativa.

Según la parte actora, el artículo 75 del Decreto N° 261 de 3 de octubre de 1995, dictado por el Ministro de Educación, violó el artículo 13 de la Ley 5 de 9 de noviembre de 1982, el numeral 11 del artículo 109 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994 y los artículos 114, 117, 119, 120 de la misma Ley.

La primera disposición que se considera infringida es el artículo 13 de la Ley 5 de 9 de noviembre de 1982, que es del tenor siguiente:

"Artículo XIII.

1. Todas las publicaciones o reproducciones ilícitas serán secuestradas de oficio o a petición del titular del derecho de la obra por la autoridad competente del Estado contratante en que tenga lugar la infracción o en el cual la obra lícita haya sido importada.

2. Toda representación o ejecución, pública de piezas teatrales o composiciones musicales en violación de los derechos de autor, a petición del titular lesionado, será impedida por la autoridad competente del Estado Contratante en que ocurra la infracción.

3. Tales medidas serán tomadas sin perjuicio de las acciones civiles y criminales pertinentes".

Al exponer el concepto de la infracción, la actora manifiesta que esta norma se violó porque en ningún momento se establece o se aclara que la autoridad competente del Estado para practicar la medida cautelar de secuestro,

lo es el Director Nacional de Derecho de Autor. Además, señala que lo que hace esta norma es dejar, a la iniciativa legislativa, el establecer quién es la autoridad competente para practicar dicho secuestro y que mediante la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, el Órgano Legislativo dictaminó que la autoridad competente es el poder judicial.

El artículo 114 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, que el autor cita como violado establece lo siguiente:

"Artículo 114. La Dirección General de Derecho de Autor de oficio o a petición de parte afectada, procederá a la suspensión de cualquier modalidad de comunicación pública de las obras, interpretaciones o producciones protegidas por la presente Ley, cuando el responsable no acredite por escrito su condición de cesionario o licenciatario de uso del respectivo derecho y modalidad de utilización, sin perjuicio de la facultad de la parte interesada de dirigirse a la autoridad judicial para que tome medidas definitivas de su competencia.

La actora considera que esta norma fue violada directamente por omisión, pues la misma no permite al Director Nacional de Derecho de Autor, suspender cualquier tipo de utilización de las obras, interpretaciones o producciones en supuesta infracción a la Ley de Derecho de Autor. También señala que este mismo artículo, en su parte final, establece que es a la autoridad judicial a quien le compete asumir otras medidas en caso de infracción a los derechos de propiedad intelectual.

Otra disposición que se estima violada por la parte actora es el artículo 117 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994 que preceptúa lo siguiente:

"Artículo 117: El titular de derechos reconocidos en la presente Ley, a título originario o derivado, lesionado en su derecho y sin perjuicio de otras acciones que le correspondan, podrá pedir al juez que ordene el cese de la actividad ilícita del infractor y exigir la

indemnización de los daños materiales y morales causados por la violación.

Asimismo podrá solicitar, con carácter previo, la adopción de las medidas cautelares de carácter general establecidas en el Código Judicial y las medidas cautelares de protección urgente indicadas en el artículo 119 de la presente Ley.

Se establece un plazo de cinco (5) años para el ejercicio de la acción civil contados a partir de la fecha en que esta acción pudo ser ejercida".

En opinión del recurrente, esta norma ha sido quebrantada, ya que confiere competencia privativa al poder judicial en lo concerniente a la facultad de practicar la medida de secuestro, en materia de infracción a los derechos de autor.

El artículo 119 de la mencionada Ley, que también se considera infringido, dispone lo siguiente:

"Artículo 119: En caso de infracción o violación ya realizada, el juez podrá decretar, por solicitud del titular lesionado, las medidas cautelares que, según las circunstancias, fuesen necesarias para la protección urgente de tales derechos, entre ellas las siguientes:

1. El secuestro de los ingresos obtenidos con la utilización ilícita.
2. El secuestro de los ejemplares ilícitamente reproducidos y de los aparatos utilizados para la reproducción.
3. La suspensión de la actividad de reproducción, comunicación o distribución no autorizadas, según proceda.

Las medidas indicadas en este artículo se decretarán si el presunto infractor no acredita por escrito la cesión o licencia correspondiente, o si se le acompaña al

juez un medio probatorio que constituya presunción grave del derecho que se reclama, o si dicha presunción surge de las propias pruebas que el juez ordena para la demostración del ilícito.

En todo caso, el solicitante de las medidas cautelares mencionadas en este artículo, deberá consignar la fianza de garantía suficiente para responder por los perjuicios y cosas que pudiere ocasionar.

La suspensión de un espectáculo público por la utilización ilícita de las obras, interpretaciones o producciones protegidas, podrá ser decretada por el juez del lugar de la infracción. Aún cuando no sea competente para conocer del juicio principal.

El secuestro a que se refiere el presente artículo no surtirá efecto contra quien haya adquirido, de buena fe y para su uso personal, un ejemplar o copia ilícitamente reproducidos".

Conforme a lo expresado por el recurrente, esta norma fue violada directamente por omisión porque "en esta norma nunca se adscribe facultad de practicar secuestro al Director Nacional de Derecho de Autor como autoridad administrativa".

El apoderado judicial de la actora considera que el acto acusado también violó el artículo 120 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994 que a continuación se transcribe:

"Artículo 120: Las medidas cautelares indicadas en el artículo precedente, podrán ser acordadas en las causas penales que se sigan por infracción de los derechos reconocidos en la presente Ley, sin perjuicio de cualquier otra establecida en la legislación procesal penal".

A juicio de la actora el acto acusado viola la disposición transcrita porque la misma amplía la posibilidad de practicar medidas cautelares especiales a las que refiere el artículo 119 citado anteriormente.

Otra norma considerada infringida es el numeral 11 del artículo 109 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994 que señala taxativamente:

"Artículo 109: Denomínase Dirección General de Derecho de Autor al actual Registro de la Propiedad Literaria y Artística del Ministerio de Educación, el cual ejercerá las funciones de registro, depósito, vigilancia e inspección en el ámbito administrativo y demás funciones contempladas en la presente Ley y tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos.*
- 2. Llevar el Registro de Derecho de Autor, en los términos previstos en el Título X de esta Ley.*
- 3. Decidir los requisitos que deben llenar la inscripción y el depósito de las obras, interpretaciones, producciones y publicaciones, salvo en los casos resueltos expresamente por el reglamento.*
- 4. Autorizar el funcionamiento de las autoridades de gestión colectiva, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley y los que eventualmente pueda indicar el reglamento.*
- 5. Supervisar a las personas naturales o jurídicas que utilicen las obras, interpretaciones y producciones protegidas, en cuanto den lugar al goce y ejercicio de los derechos establecidos en la presente Ley.*
- 6. Servir de árbitro cuando las partes así lo soliciten.*
- 7. Aplicar las sanciones administrativas previstas en el presente título.*
- 8. Administrar el centro de información relativo a las obras, interpretaciones y producciones nacionales y extranjeras, que se utilicen en el territorio de Panamá.*

9. *Publicar periódicamente el Boletín del Derecho de Autor.*

10. *Fomentar la difusión y el conocimiento sobre la protección de los derechos intelectuales y servir de órgano de información y cooperación con los organismos internacionales especializados.*

11. *Ejercer las demás funciones que le señalen la presente Ley y su reglamento".*

El recurrente considera que se ha infringido esta disposición porque el Ministerio de Educación interpretó erróneamente el último numeral del artículo 109, cuando consideró que en su facultad reglamentaria, podía atribuir funciones adicionales al Director General de Derecho de Autor, apartándose de la letra y espíritu de la propia Ley Nº 15 de 8 de agosto de 1994.

II. EL INFORME DE CONDUCTA EXPEDIDO POR EL MINISTRO DE EDUCACIÓN.

Visible de fojas 44 a 57 del expediente, reposa el informe de conducta rendido por el Ministro de Educación en el que señala que el Título XIII de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, denominado "Ámbito de Aplicación de la Ley" establece dos regímenes alternativos de protección diferenciados en el artículo 127, referente a obras nacionales y el artículo 128 dirigido a las obras extranjeras, por lo que nuestra legislación vigente mantiene el mismo principio de protección privilegiada para las obras extranjeras, consagrada en el Título V, Libro III del Código Administrativo. Manifiesta que de esos artículos se colige que las obras nacionales, se rigen únicamente por la legislación interna de nuestro país, es decir, la Ley 15 de 8 de agosto de 1994 y las obras extranjeras disfrutan de un régimen especial de protección que dependerá de si existe o no tratado aplicable en cada caso específico y, en caso de que existiera, las autoridades nacionales deben aplicarlo privativamente sobre la ley nacional. Finalmente, señala que atendiendo a estos principios se aprobó el artículo 75 del Decreto 261 del 3 de octubre de

1995 que no desarrolla ni reglamenta ninguna disposición de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, sino que desarrolla la Ley 5 de 9 de octubre de 1982, por la que se aprueba la Convención Interamericana sobre Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas que, en el numeral 2 del artículo 13, señala que toda representación o ejecución, pública de piezas teatrales en violación de los derechos de autor, a petición del titular lesionado, será impedida por la autoridad competente del Estado Contratante en que incurra la infracción y el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994 expresa que la autoridad competente es la "Dirección General de Derecho de Autor".

III. LA VISTA FISCAL DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuradora de la Administración, mediante la Vista Nº 400 de 11 de septiembre de 1996, se opone a los criterios expuestos por la parte actora, razón por la cual solicita que no se acceda a la declaratoria de ilegalidad del artículo 75 del Decreto Nº 261 de 3 de octubre de 1995. A su juicio, la Dirección General de Derecho de Autor está facultada para practicar la medida cautelar de secuestro, pues el artículo 114 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994 le confiere esa facultad. Además, manifiesta que la legislación de Derecho de Autor y Derechos Conexos que está vigente en nuestro país, establece la protección de obras tanto nacionales como extranjeras, por lo cual, se reconoce los convenios internacionales que la República de Panamá ha suscrito, entre ellas, la Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas. También señala que la Dirección General de Derecho de Autor "está obligada a coadyuvar en la labor de protección de los derechos de autor y derechos conexos, pues su omisión implicaría el desconocimiento de convenios internacionales suscritos y ratificados por Panamá, lo cual acarrearía la imposición de sanciones comerciales, entre ellas la aplicación del "Procedimiento 301" previsto en el Acta de Comercio de 1974 por la administración de los Estados Unidos de Norteamérica con la finalidad de asegurarla propiedad intelectual y la eliminación de barreras del libre comercio".

IV. DECISIÓN DE LA SALA:

Una vez efectuado el examen de rigor, la Sala concluye que no le asiste la razón al recurrente por las razones que a continuación se exponen.

Observa la Sala que tal como lo señala el Ministro de Educación, en su informe de conducta, el Título XIII de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, establece la protección tanto de las obras nacionales como las obras extranjeras y que se encuentran consagradas en los artículos 127 y 128, los cuales preceptúan lo siguiente:

"Artículo 127. Están sometidas a la presente Ley las obras del ingenio cuando el autor o, por lo menos, uno de los coautores sea panameño o esté domiciliado en la República; o si independientemente de la nacionalidad o el domicilio del autor, hayan sido publicadas en Panamá dentro de los treinta (30) días siguientes de su publicación.

...

Artículo 128. Las obras del ingenio no comprendidas en el artículo precedente estarán protegidas conforme a las convenciones internacionales que la República haya celebrado o celebre en el futuro.

A falta de convención aplicable, dichas obras gozarán de la protección establecida en la presente Ley, siempre que el Estado al cual pertenezca el autor conceda una protección equivalente a los autores panameños".

En atención a estas normas es evidente que la determinación del régimen aplicable a las obras extranjeras en la República de Panamá, dependerá de la existencia de un tratado aplicable al caso específico y, en ese caso, las autoridades nacionales deben aplicarlo preferentemente sobre el régimen jurídico nacional. En relación a esto, se infiere que la Ley 15 de 8 de agosto de 1994 reconoce una protección a las obras extranjeras en virtud de las convenciones internacionales sobre derecho de autor y derechos conexos de las

cuales la República de Panamá es parte. Es importante señalar que el artículo 75 del Decreto 261 de 1995 desarrolla la Ley 5 de 9 de noviembre de 1982, mediante la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas, pues en los numerales 1 y 2 del artículo XIII se expone que las medidas de secuestro sobre las publicaciones y reproducciones ilícitas será impuesta por la autoridad competente del Estado Contratante y, tal como lo dispone el numeral 2 del artículo 2 de la Ley de Derecho de Autor y Derechos Conexos (Ley 15 de 8 de agosto de 1994), se concluye que la autoridad competente es la Dirección Nacional de Derecho de Autor. De igual forma, el numeral 3 del artículo XIII de la Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas, ratifica que la Dirección General de Derecho de Autor es la autoridad competente para realizar secuestros de oficio, ya que expresa que "tales medidas serán tomadas sin perjuicio de las acciones civiles y criminales pertinentes".

Es conveniente destacar que la República de Panamá está obligada a colaborar en la protección del Derecho de Autor, pues de no ser así, ello significaría una flagrante violación de los convenios internacionales que han sido suscritos y ratificados por Panamá. También es de importancia recalcar que el artículo 4 de la Constitución Nacional impone a la República de Panamá la obligación de acatar las normas de derecho internacional y en su artículo 49 señala que "todo autor, artista o inventor goza de la propiedad exclusiva de su obra o invención durante el tiempo y en la forma que establezca la Ley".

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Sala estima que el artículo 75 del Decreto 261 de 1995 no infringe el contenido de los artículos 109, 114, 117, 119 y 120 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994.

En consecuencia, la Sala Tercera (contencioso-administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el artículo Nº 75 del Decreto Nº 261 de 3 de octubre de

1995, dictado por el Ministro de Educación y, en consecuencia, se revoca la medida cautelar provisional tomada mediante el auto de 12 de julio de 1996.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria