



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de enero de 2024
Nota C-014-24

Licenciado
Emidio A. Manzane
Ciudad.

Ref.: Interpretación de las normativas aplicables para la contratación de los artistas internacionales.

Licenciado Manzane:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 12 de enero de 2024, a través del cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes, todas relacionadas con la interpretación de las normativas aplicables para la contratación de los artistas internacionales.

Específicamente pregunta lo siguiente:

- “ ...
1. *¿Si es viable jurídicamente que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral envíe a los Sindicatos Respetivos que actúan bajo el amparo de la Ley 10 de 1974, únicamente los contratos firmados entre el Empleador (persona Jurídica) (sic) y los Artistas tanto Nacionales como Internacionales, para la Emisión de Opinión Sindical, entendiendo esta función sindical, como fiscalizadora e integral de los pormenores (Contratación) que involucra la tramitación de los Permisos Temporales para la presentación de artistas Internacionales en el País y no el resto de la documentación (memorial, certificaciones de personería jurídica, poderes etc)?*
 2. *¿Si es procedente desde el punto de vista jurídico, someter por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a la consideración de la Comisión Evaluadora o en su defecto proceder a la designación de peritos para la determinación del valor económico o simas a pagar a los artistas Internacionales, cuando se exprese y se sustente en las Emisión de Opinión Sindical, la existencia de Dudas (sic) Razonables (sic) sobre dicho valor?*
 3. *¿Si es viable jurídicamente que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral se inhíba de fiscalizar el cumplimiento de la Ley 86 de 22 de noviembre de 1960, tanto en los espectáculos nacionales como Internacionales y en su defecto transfiera dicha función o competencia al Ministerio de Cultura, ente este creado por la Ley 90 de 15 de agosto de 2019, es decir 59 años después?*
- “ ...

4. *¿Si es viable y procedente jurídicamente que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, omita el trámite de Notificación (sic) y entrega de las Resoluciones por medio de la cual se aprueban los permisos de trabajo para la presentación de artistas extranjeros en el país, a los Sindicatos que actúan dentro de la Cobertura (sic) de la Ley 10 de 1974 y por consiguiente se impida la formalización de los recursos establecido en la vía administrativa consagrados en la Ley?*
...
5. *¿Si es jurídicamente viable y procedente que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, reciba trámite y apruebe contrataciones, presentadas fuera del término establecido en el artículo 120 del Decreto Ejecutivo No. 6(sic) de 13 de abril de 2023, o en su defecto debe rechazarse de Plano?*
...
6. *¿Si es facultad y procedente jurídicamente que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral exonere a los organizadores de este tipo de eventos, del pago de 5% (cotización Sindical) y la cuota de paso, establecidas en la Ley 10 de 1974, a favor de los Sindicatos respectivos, y si puede sustituir y aceptar, una certificación del Ministerio de Cultura en vez de Certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores?*
...
7. *¿Si el Decreto 38 de 1985, está vigente, total o parcialmente, y que tratamiento jurídico se debe dispensar a las materias contenidas en el mismo, que regulan las diferentes temáticas aplicables a los espectáculos artísticos internacionales, contenidas en la Ley 10 de 1974 y que no están reguladas por el Decreto 6 de 13 de abril de 2023?*
...
8. *¿Si es procedente jurídicamente la aplicación del contenido del artículo 2 de la Ley 10 de 8 de enero de 1974, a los eventos, espectáculos o Shows organizados y presentados por las diferentes Televisoras, cuando en ellos participen artistas o agrupaciones extranjeras en su condición o no de invitados especiales?*
...”.

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalarle, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo de Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes¹, como es el caso de las normas a las que hace referencia en su escrito, a saber: la Ley No.10 de 8 de enero de 1974 “Por medio de la cual se dictan normas para proteger a los artistas y trabajadores de la música nacional”, la Ley No. 86 de 22 de noviembre de 1960

¹ Cfr. Artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

“Por la cual se ordena que todos los espectáculos vivo donde se presente números de variedades con artistas naciones o extranjeros en cualquier sala de espectáculos como clubes nocturnos (cabarets) cinematógrafos, hoteles o salones de diversión, debe ser presentado por lo menos un número de nuestro folklore”, y el Decreto Ejecutivo No. 6 de 13 de abril de 2023 “Que regula la migración laboral y deroga el decreto ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023”; por consiguiente, hacer un pronunciamiento en ese sentido, implicaría ir más allá de los límites que nos impone la Ley, toda vez que el organismo competente y/o facultado para conocer sobre la legalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de abogado y Representante Legal del SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MÚSICA, ARTISTAS Y SIMILARES DE PANAMÁ (SITMAS), *es un particular*, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto*, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

No obstante, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la citada Ley No.38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la Ley No.10 de 8 de enero de 1974.

Mediante la Ley No. 10 de 8 de enero de 1974, se desarrolló el artículo 73 de la Constitución Política, en el sentido de establecer normas para proteger a los Artistas y Trabajadores de la Música Nacional, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 73. Se prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional. La Ley regulará la contratación de Gerentes, Directores Administrativos y Ejecutivos, técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados, asegurando siempre los derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional”

De esta manera, la citada Ley No.10 de 1974, establece entre otras cosas que el empleador que contrate los servicios de una orquesta o agrupación musical extranjera, estará obligado a contratar una orquesta o agrupación musical nacional, y por el período que dure la contratación².

En lo que respecta a su contratación, tenemos que el artículo 2 de la referida ley, establece lo siguiente:

“Artículo 2. Los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras deberán, cotizar el cinco por ciento (5%) del valor de la contratación y por cada miembro en concepto de cuota de paso por

² Cfr. Artículo 1 de la Ley No. 10 de 8 de enero de 1974, publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 17518 del miércoles 23 de enero de 1974

la suma de Veinte Balboas (B/.20.00), las cuales serán pagadas en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y entregadas a los Sindicatos respectivos.

PARAGRÁFO: *El Ministro de Trabajo y Bienestar Social, Sección de Permisos Temporales, enviará en consulta copia del contrato celebrado entre el empleador y los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras y con las nacionales que alternen con ellas el sindicato respectivo ante de aprobarlos, con el fin de que emita opinión”*

Tres (3) son los aspectos fundamentales que se observan del artículo antes citado, a saber:

1. Que los artistas y las agrupaciones extranjeras deberán cotizar el cinco (5%) por ciento de la contratación.
2. Que por cada miembro deberá cotizar veinte balboas (B/.20.00), los cuales deberán ser entregadas a los Sindicatos.
3. La sección de permisos temporales del Ministerio de Trabajo, deberá enviar en consulta la copia del contrato ente el empleador y el artista extranjero, al Sindicato respecto, con la finalidad que se emita una opinión.

De lo anterior, se desprende que la citada Ley No. 10 de 1974, faculta de manera exclusiva a la Sección de Permisos Temporales del Ministerio de Trabajo para enviar en manera de consulta la copia del contrato ente el empleador y el artista extranjero, al Sindicato respectivo, con la finalidad que se emita una opinión; situación distinta que se da con los trámites regulados por el Código de Trabajo, en la cual solicitan requisitos no contemplados en la referida Ley No. 10 de 1974. Veamos:

“Artículo 68.- *El contrato escrito de trabajo contendrá:*

1. *Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, domicilio y número de cédula de las partes. Cuando el empleador sea persona jurídica, deberá constar su nombre o razón social, su domicilio, el nombre de su representante legal, y los datos de inscripción en el registro público.*
2. *Nombre de las personas que viven con el trabajador de las que dependen de él.*
3. *Determinación específica de la obra o servicios convenidos y de las modalidades referentes a los mismos, acordados para su ejecución.*
4. *Lugar o lugares donde deberá prestarse el servicio.*
5. *Duración del contrato si es por tiempo fijo o la declaración correspondiente si es por tiempo indefinido, o para obra determinada.*
6. *Duración y división regular de la jornada de trabajo.*
7. *El salario, forma, día y lugar de pago.*
8. *Lugar y fecha de celebración.*
9. *Firma de las partes si pudieren hacerlo, o la impresión de su huella digital en presencia de testigos que firmen a ruego, y constancia de aprobación oficial del contrato en los casos exigidos por este Código.*

En ese sentido, no podemos perder de vista que el principio de especialidad, hace referencia al: *“Criterio que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general... la materia regulada al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. La preferencia aplicativa de la norma regulada de una especie de criterio género sobre la norma regulada de tal género en su totalidad. La norma representa el género y la que regula la especie posee elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género³”*

Este principio fundamental de Derecho, ha sido recogido en nuestra legislación como un elemento esencial de la hermenéutica legal, el cual se encuentra consagrado en el artículo 14 del Código Civil, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tengan carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismos Código, se preferirá la disposición consignada en el Artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate”

En efecto, de la norma arriba descrita se concluye que, al encontrarse dos o más disposiciones que regulen la misma situación jurídica, prevalecerá la norma especial sobre aquella de carácter general.

De ahí que, si bien el numeral 1 del artículo 68 del Código de Trabajo establece que el contrato escrito contendrá entre sus requisitos: el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, domicilio y número de cédula de las partes, y que además, cuando el empleador sea persona jurídica, deberá constar su nombre o razón social, su domicilio, el nombre de su representante legal, y los datos de inscripción en el registro público; no podemos perder de vista que la propia Ley No.10 de 1974, establece un régimen especial para proteger a los artistas y trabajadores de la música nacional, y establece un procedimiento distinto al instaurado en la norma de carácter general, es decir el Código de Trabajo, tal y como el indicado en el parágrafo del artículo 2 de la citada Ley No. 10 de 1974, y por lo tanto esta última prevalece sobre la general.

Por otro lado, y en lo concerniente a su segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta interrogante, se observa, que las mismas versan entre otros aspectos, sobre actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad; como es el caso de las notificaciones de las Resoluciones que aprueban los permisos de trabajo.

Al respecto, el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone que *“Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tiene fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos*

³ <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-especialidad>

no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes....”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la Ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“ARTICULO 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

*2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad**; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.** ...”* (Subraya y resalta el Despacho)

De manera que, como quiera que los actos administrativos materializados gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no puede esta Procuraduría entrar a examinar la validez o legalidad de los mismos de manera prejudicial, por ser ello competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

I. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

II. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los

decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;
... ” (Resalta el Despacho)

En atención a lo anterior, no le es dable a esta Procuraduría en esta oportunidad, emitir un dictamen jurídico en los términos solicitados, teniendo en cuenta que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial, que iría más allá de los límites que nos impone la Ley, en torno a actuaciones que son competencia del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y, de manera privativa a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

En otro orden de ideas, y en atención a su séptima interrogante, en la que nos consulta la vigencia del Decreto Ejecutivo No. 38 de 12 de agosto de 1985 “Por el cual se reglamentaba la Ley 10 de 1974, contentiva de normas protectoras de los aristas y trabajadores de la música nacional”, debo señalar que la misma fue derogada por el Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023⁴; por lo tanto, no se encuentra vigente.

Ahora bien, y en cuanto su última consulta, relacionada con la aplicación del artículo 2 de la Ley No. 10 de 8 de enero de 1974, a los eventos, espectáculos o show organizados y presentados por las diferentes Televisoras, cuando en ellos participen artistas o agrupaciones extranjeras en su condición o no de invitados especiales, nos permitimos nuevamente citar dicho artículo, a efecto que se pueda observar su contenido con mayor claridad, Veamos:

“Artículo 2. Los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras deberán, cotizar el cinco por ciento (5%) del valor de la contratación y por cada miembro en concepto de cuota de paso por la suma de Veinte Balboas (B/.20.00), las cuales serán pagadas en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y entregadas a los Sindicatos respectivos.
... ”

Se desprende con meridiana claridad, que los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras cotizarán un porcentaje del valor del contrato que será entregado a los sindicatos respectivos, por conducto del Ministerio de Trabajo. No obstante, cabe destacar que la Ley No. 10 de 8 de enero de 1974, no contempla una regulación en cuanto a las participaciones especiales como invitados a los eventos, espectáculos o show organizados y presentados por las diferentes televisoras.

En ese sentido, y al no existir una regulación en cuanto a los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras que se presenten como invitados especiales a los eventos, espectáculos o show organizados y presentados por las diferentes televisoras, mal podría el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, aplicar el contenido del artículo 2 de la citada Ley No. 10 de 1974.

Lo anterior cobra relevancia según lo establecido en el artículo 34 de la Ley No 38 de 31 de julio de 2000, que señala lo siguiente:

⁴ El Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023, fue derogado por el Decreto Ejecutivo 6 de 13 de abril de 2023, el cual a la fecha mantiene su vigencia.

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro).

De la normativa transcrita se desprende que, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita⁵. De ahí que, la Sección de Permisos Temporales del Ministerio de Trabajo, solo podrá realizar las gestiones permitidas mediante la Ley No.10 de 1974.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-008-24

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523
* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁵“La finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.