

Panamá, 1° de julio de 1982

Licenciado  
Domingo Santiso P.,  
Alcalde del Distrito de Colón,  
F. S. D.

Señor Alcalde:

Avisole que el día veintiuno del mes próximo pasado recibí su atento oficio N° 82 (102-391), complementado con la opinión del señor Abogado Consultor del Municipio de Colón llegada al día siguiente, por medio del cual me pregunta:

"Si los Artículos 17 ordinal 6° y los Artículos 112 y 161 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, privan sobre los Artículos 208 y concordantes de la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación en lo referente a las Juntas Municipales de Educación."

Cumple con responder a Ud. de acuerdo con mi leal saber y entender, previas las siguientes consideraciones:

Los Artículos 17, ordinal 6°, 112 y 161 de la Ley 106, de 8 de octubre de 1973, sobre régimen municipal, son de este tenor:

"Artículo 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:

.....  
6°. Crear juntas, Comisiones o Departamentos para la prestación de servicios

públicos municipales, reglamentar sus funciones, nombrar sus miembros y aprobar los presupuestos de rentas y gastos que éstos les presenten."

"Artículo 112. Los Municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes a la educación pública, educación física, salud pública e instituciones de bomberos y para las Juntas Comunales en sus respectivas jurisdicciones. Tales asignaciones atenderán a las necesidades municipales y a la planificación estatal de estos servicios públicos y sociales. Para estos efectos, antes de aprobar su presupuesto, los Municipios consultarán el Ministerio de Planificación y Política Económica."

"Artículo 161. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación y derogará en todas sus partes la Ley 8 de 1º de febrero de 1954; la Ley 125 de 1949; la Ley 56 de 1962; la Ley 78 de 1960 y todas las disposiciones que le sean contrarias."

En tanto que el Artículo 208 de la Ley 47 de 1946, orgánica de educación, dispone:

"Artículo 208. Los Consejos Municipales están obligados a destinar el veinte por ciento (20%) de sus rentas al Ramo de Educación, y a votar la partida correspondiente en el Presupuesto respectivo."

Observe que el Artículo 17, ordinal 6º, de la Ley 106 de 1973, se refiere a la creación de juntas, Comisiones o Departamentos para la prestación de servicios públicos municipales, en tanto que el Artículo 112 dispone que los Municipios "asignarán" el porcentaje de sus ingresos reales "que estimen convenientes" a la educación pública, etc., y el Artículo 161 ibidem in-

dica sobre la vigencia de dicha Ley 106 y deroga en todas sus partes la Ley 8, de 1° de febrero de 1954; la Ley 125 de 1949; la Ley 56 de 1962; la Ley 78 de 1960 y todas las disposiciones que le sean contrarias. (El subrayado es mío)

Debemos reparar en que la Ley 8 de 1954, que quedó derogada en su totalidad, era la anterior Ley que regulaba el régimen municipal, en cuyo Artículo 121, reformado por el Artículo 2° de la Ley 56 de 1962, establecía que para los gastos de Educación Pública se destinaba el 20% de las "exacciones" que componían el Tesoro Municipal.

Por su parte, el Artículo 208 de la Ley 47 de 1946, establece que los Consejos Municipales están obligados a destinar el 20% de sus rentas al Ramo de Educación y a votar la partida correspondiente en el Presupuesto respectivo. (El subrayado es mío)

La diferencia que salta de bulto es que mientras esta disposición y el Artículo 121 de la expresamente derogada Ley 8 de 1954, asignan un determinado porcentaje de las rentas municipales al Ramo de Educación Pública, en el Artículo 112 de la Ley 106 de 1973, se establece la facultad discrecional de los Municipios en cuanto al monto de esa asignación, al indicarse que el porcentaje para esos fines será el que estimen conveniente. O sea que este artículo actualmente vigente dispone imperativamente que los Municipios asignarán un porcentaje de sus ingresos reales a la educación pública, pero, a diferencia del Artículo 121 de la Ley 8 de 1954, y el Artículo 208 de la Ley 47 de 1946, no dispone un porcentaje fijo sino el que estimen conveniente. Para esto, indica dicho artículo 112, "antes de aprobar su presupuesto, los Municipios consultarán al Ministerio de Planificación y Política Económica".

Y seguidamente, el Artículo 113 manda que los Municipios prepararán los programas y administrarán esta partida, "en coordinación con las agencias estatales respectivas".

Es del caso advertir que esta diferencia se deriva de las normas superiores que les dieron sustenta-

ción, pues mientras que en el Artículo 190 de la Constitución Política de 1946 se disponía que la Ley señalaría "la parte de las rentas municipales" que debía asignarse a los fines de la educación, el Artículo 208 de la actual Constitución, dice, en cambio, que "la Ley podrá señalar "la parte de las rentas que los municipios asignarán a la educación. Es decir que mientras que aquella disposición mandaba que se señalara una parte, esta otra permite a la Ley señalarla o no.

De lo visto anteriormente surge una evidente contradicción entre los Artículos 208 de la Ley 47 de 1946 y 112 de la Ley 106 de 1973 que debe resolverse a favor de uno de los dos. A este respecto advertimos que el Capítulo IV, del Título Preliminar del Código Civil trata de la "Derogación de las leyes" y allí encontramos el Artículo 36 que establece:

"Artículo 36. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

De este artículo fluyen estos tres supuestos de derogación:

1°. Por declaración expresa del legislador, lo cual ocurre cuando una ley nueva contiene una disposición que declara de una manera directa que tal ley o tal disposición están derogadas. Este supuesto se aprecia en el Artículo 161 de la Ley 106 de 1973 que dispone la derogatoria, en todas sus partes, de la Ley 8 de 1954; la Ley 125 (sic) de 1949; la Ley 56 de 1962 y la Ley 78 de 1960.

2°. Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Esto es lo que constituye la derogatoria tácita o indirecta, que ocurre cuando las disposiciones tienen una misma especialidad y encontrándose en leyes de diversa época son contradictorias entre sí. Se entiende entonces que la ley posterior ha sido dicta-

da por el legislador con el fin de reemplazar las anteriores disposiciones.

Este supuesto creo que es el que resuelve el problema planteado, pues hay contradicción entre el Artículo 208 de la Ley 47 de 1946 y el Artículo 112 de la Ley 105 de 1973, en la forma que hemos precisado precedentemente.

3°. Per existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior ley se refería. Este supuesto también plantea una derogatoria tácita e indirecta, pero me parece que no resuelve la cuestión planteada.

En cuanto a las Juntas Municipales de Educación a que se refieren los Artículos 209, 210, 211, 212 y demás concordantes de la Ley 47 de 1946 y si los ya transcritos Artículos 17, ordinal 6°, 112 y 161 de la Ley 106 de 1973 privan sobre ellos, he podido observar en el Acuerdo N° 101-40-12, de 17 de junio de 1982, dictado por el Consejo Municipal de Colón, que ya esa alta Corporación decidió estructurarla, determinando su forma de constitución, sus funciones, uso de los fondos y procedimientos.

Vista así la situación, permíteme manifestarle que el Artículo 101 de la Ley/35 de 1943, expresa que el Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (hoy Procurador de la Administración), debe servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos (hoy Procurador de la Administración), debe servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que deben seguir. Esto es que la consulta debe versar sobre asunto o caso en el cual no hubiera recaído decisión todavía, porque si ya se ha resuelto conforme a una interpretación o procedimiento determinado debe abstenerse el Procurador de la Administración de emitir un pronunciamiento, pues el vocablo "consejero jurídico" pierde su razón de ser entonces. Este Despacho ha sido invariable en la aplicación de esta regla, máxime que si alguien quiera recurrir con-

tra lo dispuesto, como en el caso presente contra el Acuerdo dictado por el Consejo Municipal de Colón a que nos hemos referido, puede hacerlo conforme lo indica el Artículo 68 de la Ley 106 de 1973. Y si escogen la vía contencioso administrativa a este servidor le tocaría intervenir.

En consecuencia, opino:

1°. Que el Artículo 112 de la Ley 106 de 1973 priva sobre el Artículo 208 de la Ley 47 de 1946;

2°. Que en el aspecto de las Juntas Municipales no puedo pronunciarme, por haber dispuesto sobre el particular el Acuerdo N° 101-40-12, de 17 de junio de 1982, dictado por el Consejo Municipal de Colón.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Del señor Alcalde, con toda consideración,

Ledo. Carlos Pérez Castellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION