

Panamá, 15 de octubre de 2001.

Profesor

**RAFAEL RUILOBA CAPARROSO**

Director General del

Instituto Nacional de Cultura (I.N.A.C.)

E. S. D.

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Asesora Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota N°.1497/DG-DAJ, fechada 21 de agosto de 2001, a través de la cual solicita se le informe si los siguientes “Decretos Leyes están vigentes y de estarlos, si a los mismos le son aplicables los artículos de la Ley 47 de 1946 o si se relacionan en algún aspecto con ésta Ley”.

1. Decreto Ley 32 de 9 de julio de 1953
2. Decreto Ley 39 de 8 de septiembre de 1953.

Sobre el particular, debemos informarle que la Ley 38 de 2000, en su artículo 6, dispone una serie de requerimientos legales que no contiene su solicitud de consulta a saber: Debe hacerse respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguir en un caso concreto. En estricta técnica jurídica toda consulta debe hacerse sobre una determinada interpretación legal o el procedimiento a seguir en una situación específica. A pesar de no cumplirse con estos requisitos, brindaré algunas orientaciones legales respecto a los puntos solicitados.

El Decreto Ley N°. 32 de 9 de julio de 1953, publicado en G.O. 12,131 de 23 de julio de 1953 “*por el cual se crea el Instituto Nacional de Música y se le determinan sus funciones y asignaciones a los cargos respectivos y se toman otras medidas de carácter fiscal*” y el Decreto-Ley N°.39 de 8 de septiembre de 1953, promulgado en G.O. 12,193 de 3 de octubre de 1953 “*por el cual se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y determinan sus funciones*”, establecía que estas Instituciones eran dependencias del Ministerio de Educación; no obstante pasaron a formar parte del Instituto Nacional de Cultura de conformidad con la Ley 63 de 1974 y el Decreto de Gabinete N°. 144 de 2 de junio de 1970, Veamos:

La Ley 63 de 6 de junio de 1974 "por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura", en su artículo 13, el cual fue modificado posteriormente por la Ley N°.9 de 2 de abril de 1982, disponía lo siguiente:

**“Artículo 13.** Pasarán a formar parte del Instituto Nacional de Cultura las siguientes dependencias: Escuela Nacional de Danzas, **Instituto Nacional de Música**, Escuela Nacional de Teatro, Ballet Nacional, Orquesta Sinfónica Nacional, Editora de la Nación, la Dirección Nacional de Cultura, la Dirección de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura y Deportes y sus dependencias y la Escuela de Música Estelina Tejeira.

**Parágrafo:** El personal docente, los planteles de enseñanza y la Editora de la Nación del Instituto Nacional de Cultura, se regirán por lo establecido en la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.

Por otro lado, el artículo 12, del Decreto de Gabinete 144 de 2 de junio de 1970 "Por el cual se crea el Instituto Nacional de Cultura y Deportes" expresa:

**“Artículo 12.** Pasarán a formar parte del Instituto Nacional de Cultura y Deportes las siguientes dependencias del Ministerio de Educación: Dirección de Cultura, **Bellas Artes**, Casa de la Escultura, Teatro Nacional, Orquesta Sinfónica, Museo Nacional, Museo Belisario Porras, Instituto Nacional de Artes Plásticas, Escuela Nacional de Danzas, Instituto Nacional de Música Estelina Tejeira, y la Dirección Nacional de Educación Física y Deportes. Asimismo pasarán al instituto los saldos de las partidas correspondientes a dichas dependencias tal como aparecen en el Presupuesto Nacional del año de 1970”.

Se colige del texto copiado, que bajo el Instituto Nacional de Cultura y Deportes pasaron a formar parte algunas Direcciones como Instituciones entre estas: Bellas Artes y el Instituto Nacional de Música; a partir de entonces, se rigen por el "Decreto de Gabinete N°.144 de 1970" y la Ley 63 de 1974.

En ese sentido, nos parece interesante recurrir, a la regla que sobre hermenéutica legal desarrolla el artículo 36 del Código Civil, para aclarar la vigencia o no de las Leyes 32 de 1953 y la Ley 39 de 1953. Veamos:

**“Artículo 36.** Estimase 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.”

Este artículo contiene tres (3) supuestos de insubsistencia de una disposición legal:

1. Por declaración expresa del legislador;
2. Por incompatibilidad con disposiciones posteriores, y
3. Por existir una Ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

A nuestro juicio, el segundo supuesto contenido en el artículo 36 del Código Civil, respecto a la incompatibilidad de disposiciones, se cumple con la aprobación del Decreto de Gabinete N°.144 de 1970 y la Ley 63 de 1974 toda vez que al pasar el Instituto Nacional de Música y Bellas Artes (antes dependencias del Ministerio de Educación) al INAC, se produce la Insubsistencia de las Leyes 32 y 39 de 1953, esto responde a su primera interrogante.

En cuanto a si algún articulado de la Ley 47 de 1946, le es aplicable a estos Institutos, debemos indicar que para estos efectos, la Ley 63 de 1974 fue modificada por la Ley 9 de 2 abril de 1982, derogando directamente el párrafo del artículo 13 (promulgada en G. O. N°.19541 de 7 de abril de 1982,) el cual quedo así:

**“Artículo 13.** Pasarán a formar parte del Instituto de Cultura las siguientes dependencias:

Escuela Nacional de Artes Plásticas, Escuela Nacional de Danzas, Instituto Nacional de Música, Escuela Nacional de Teatro, Ballet Nacional, Orquesta Sinfónica Nacional, Editora de La Nación, la Dirección Nacional de Cultura, la Dirección de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura y sus dependencias, la Escuela de Música Estelina Tejera y los Archivos Nacionales.”

Al darse la modificación del artículo 13 de la Ley 63 de 1974, desaparece del mundo jurídico el parágrafo que contenía la citada disposición legal. De acuerdo a lo que plantea Mitchell D. Harley James, en su Libro Técnica Legislativa, la **Modificación o Reforma** es aquella que deja sin efecto una parte de la Ley o la reemplaza por otro texto. El legislador patrio, al promulgar la Ley 9 de 1982, y modificar el artículo 13 que disponía que el personal docente y los planteles de enseñanza se

regían por la Ley 47 de 1946, deroga directamente dicho párrafo, por lo tanto, no le es aplicable a éstos Institutos la Ley comentada.

En ese orden de ideas, también es importante mencionar que la Ley 34 de 6 de julio de 1995, por la cual se derogan, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, no contempló disposición alguna que señale que los docentes de estos Institutos que pasaron al INAC, seguirán rigiéndose por disposiciones de la Ley 34 de 1995.

En síntesis, se concluye que al derogarse el párrafo del artículo 13 de la Ley 63 de 1974 por la Ley 9 de 1982, los docentes, y los planteles de enseñanza y la Editora de la Nación del Instituto Nacional de Cultura, no se regirán por la Ley 47 de 1947.

Coincidimos con lo plasmado en la Consulta N°. 171 de 24 de julio de 2001, en el sentido, de que en nuestra sociedad panameña, existen educadores excelentes y competentes cuyo alto nivel académico le hacen merecedores de consideraciones especiales, sin embargo, es un hecho cierto, que estos Institutos que son dependencia del Instituto Nacional de Cultura, no les es aplicable la Ley 47 de 1946, por lo que este despacho recomienda al Instituto Nacional del Cultura, promover conversaciones con el Ministerio de Educación a efectos de que se considere la actual situación de estos educadores, en relación a sus derechos, mientras tanto, se deben regir por lo que disponga el INAC.

Esperando de esta manera, haber aclarado su interrogante, me suscribo de Usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.