

, 13 de agosto de 1984.

Señor Doctor  
Diógenes Cedeño Cenci  
Director General del  
Instituto Nacional de Cultura  
D.

Señor Director General:

Avísale recibo de su atento Oficio DG/354/84, calendarado el 24 de julio del año que decurre, en el cual nos formula la siguiente consulta:

"si corresponde o no al Instituto Nacional de Cultura como organismo estatal cumplir los gravámenes que la Ley 10 de 5 de enero de 1974, por la cual se dicta normas para proteger a los artistas y trabajadores de la música nacional, y que obliga específicamente a los empleadores como tales."

Justamente cumpla con su solicitud, en la siguiente forma:

La presente consulta gira en torno a si el Instituto Nacional de Cultura le es aplicable lo señalado en la Ley No.10 de 5 de enero de 1974 -por medio de la cual se dictan normas para proteger a los Artistas y Trabajadores de la Música Nacional.

Del estudio de esa Ley hemos apreciado que la misma trata de los siguientes supuestos:

1.- Señala la obligación que tiene todo empleador que contrate los servicios de una orquesta o agrupación musical extranjera de contratar a una orquesta o agrupación musical nacional de planta en cada uno de los locales o lugares donde se presenten las orquestas o agrupaciones musicales extranjeras y por el período de las respectivas contrataciones.

2.- Se determina la remuneración mínima que recibirá por presentación tanto las orquestas o agrupaciones musicales nacionales así como cada uno de sus miembros.

3.- Establece el monto de la cotización que por contratación

deben cumplir los artistas, orquestas o agrupación musical extranjera y la de cada uno de sus miembros en concepto de cuota. Estas cuotas serán pagadas al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y entregadas a los sindicatos respectivos.

4.- La sección de Permisos Temporales del mencionado Ministerio enviará en consulta copia del contrato celebrado entre el empleador y los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras y con las nacionales que alternaran con ellas al sindicato respectivo antes de aprobarlos, con el fin de que emita opinión.

5.- Indica la remuneración mínima que devengarán durante los carnavales las orquestas o agrupaciones de música típica y ritmos modernos y populares que laboren en el país y que no alternen con las extranjeras. También hace alusión a lo que ganarán como mínimo sus miembros.

6.- Hace mención de que la firma de los contratos de trabajo de los artistas, orquestas y agrupaciones musicales extranjeras y de las nacionales que alternen con ellas, deberá efectuarse en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social - sección de Permisos Temporales, y en defecto, en los Consulados de Panamá acreditados en el extranjero. Tales contratos requerirán la aprobación del mencionado Ministerio el cual podrá, cuando existan dudas razonables sobre el valor de la contratación someter peritos para que determinen cuál sería el precio justo de éstas.

7.- Por último, se determinan multas que se le aplicarán al empleador, al artista, la orquesta o agrupaciones musicales que infrinja las disposiciones de la Ley No.10 de 1974. Dichas multas serán pagadas a favor del Tesoro Nacional.

Ahora bien, cabe formularnos la siguiente interrogante: ¿se es aplicable al Instituto Nacional de Cultura la Ley No.10 de 8 de enero de 1974?

Sobre el particular conceptuamos que las disposiciones contenidas en la presencionada Ley No.10 de 1974 no le son aplicables al INAC. Nuestro criterio lo fundamentamos en las razones que seguidamente ponemos a exponer:

Consideramos que entre las intenciones que tuvo el legislador al dictar la Ley No.10 se pueden citar como ejemplo dos (2): a) Proteger a los Artistas y Trabajadores de la Música Nacional y b) Dicho instrumento legal va dirigido a los empleadores del sector privado y no al Estado, ya que el Gobierno Central, Municipios o entidades autónomas y semiautónomas.

En más, de la misma acepción del término empleador se infiere que el mismo se refiere al patrono o empresario del sector

privado. Así tenemos que el Código de Trabajo en su artículo 87 se dice: "Empleador es la persona natural o jurídica que recibe del trabajador la prestación de servicios o la ejecución de la obra."

Sobre el término de empleador en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual se dice: "Empleador:

"La palabra empleador, española sin duda, se ha tomado en lo laboral del francés 'employeur' y ha obtenido difusión en Sudamérica. La Academia, que se resistió mucho a incorporarla, señala esa preferencia americanista y la equipara sin más a patrono (v.) como persona que emplea a obreros manuales. Surge aquí una contradicción curiosa; porque, si empleador debe corresponderse con empleado (v.), éste es el trabajador que no realiza trabajos manuales.

Si se quiere utilizar entre la sinonimia puede decirse, con la mayor corrección, patrono o empresario; con más familiaridad, patrón; y aún siendo bastante afectado, puede transigirse con el pseudotecnicismo de dador de trabajo (v.)". (CABANALLA, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Edición 16a, Editorial Hollosa S.R.L., Buenos Aires, 1985).

- - -

Así, pues tenemos que como sinónimo de empleador se pueden utilizar las palabras patrono o empresario, por oposición a empleado.

Para mayor claridad de los conceptos mencionados, estimamos oportuno definir los términos empresario y patrono. Para tales efectos recurriremos a los Diccionarios Jurídicos los cuales nos dicen lo siguiente:

a) Empresario:

"quien organiza, dirige o explota alguna empresa (v.). El que por concesión o contrato realiza una obra pública o administra un servicio de igual índole. Patrono Contratista. Arrendador de obra ó trabajo por precio alzado. quien ofrece, con fin lucrativo, un espectáculo público.

Los empresarios, dueños o directores de una empresa responden de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio en que los tuvieren empleados o con ocasión de sus funcio-

nes. (v. Organización Internacional de Empresarios.) (CABANELLAS, Guillermo, op. cit. pág. 432).

- - -

b) Patrones:

Persona física (aunque el concepto también cabe aplicarlo a las personas jurídicas) que, en el contrato laboral, da ocupación retribuida a los trabajadores que quedan en relación subordinada. Es, pues, el propietario de la empresa y quien la dirige personalmente o valiéndose de otras personas. Es llamado también empleador y empresario. (v. Contrato de Trabajo). (QUINOSIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Helios S.A., B. L. Buenos Aires, 1974, pág. 556).

- - -

De los conceptos transcritos se colige que un empleador constituye aquella persona natural o jurídica que expresa remuneradamente y con cierta permanencia a trabajadores subordinados a él. Es, pues, quien organiza, dirige o explota una empresa. Tales definiciones se enmarcan más dentro del área del Derecho Laboral, el cual regula las relaciones entre el capital y el trabajo.

Por lo tanto, reiteramos nuestra opinión expresada en párrafos precedentes atinentes a que la Ley No.10 de 1974 sólo le es aplicable al sector privado (empleadores) y no al INAC.

Es más consideramos que si el INAC es el ente estatal escargado de promover la cultura en nuestro país no se le deben poner obstáculos y mucho menos gravámenes de ninguna índole que le impidan realizar una labor más efectiva tendiente a cumplir con los fines constitucionales para los que fue creado. Sobre el interés que el Estado tiene de desarrollar el aspecto cultural de nuestra población, apreciamos que a nivel constitucional se establecen ciertos preceptos que aspiran a tal fin, y ellos son los artículos 76, 77 y 80 de la Constitución Política, los cuales son del siguiente tenor literal:

"Artículo 76: El Estado reconoce el derecho de todo ser humano a participar en la cultura y por tanto debe fomentar la participación de todos los habitantes de la República en la cultura nacional."

- - -

Artículo 77: La cultura nacional está constituida por las manifestaciones artísticas, filosóficas y científicas producidas por el hombre en Panamá a través de las épocas. El Estado

promoverá, desarrollará y custodiará este patrimonio cultural.

- - -

**Artículo 80:** El Estado reconoce la individualidad y el valor universal de la obra artística; auspiciará y estimulará a los artistas nacionales divulgando sus obras a través de sistemas de orientación cultural y promoverá a nivel nacional el desarrollo del arte en todas sus manifestaciones mediante instituciones académicas, de divulgación y recreación.

- - -

En el aspecto legal tenemos que en la Ley No. 63 de 6 de junio de 1974 -por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura- en su artículo 2 señala que: "Corresponde al Instituto Nacional de Cultura primordialmente la orientación, fomento, coordinación y dirección de las actividades culturales en el territorio nacional." Por su parte en el artículo 3 de esa ley se menciona las funciones del INAC y de las mismas apreciar que son amplias y variadas las atribuciones que el legislador le ha otorgado a esa entidad estatal para que desarrolle las actividades tendientes a elevar el nivel cultural del país.

Importante es señalar que no fue el ánimo del legislador al crear al INAC, el de que ese organismo fuera tratado en igual forma que una organización privada en lo concerniente a la contratación de los servicios de alguna agrupación artística extranjera ya que esa entidad debe gozar de ciertos privilegios en ese campo por el hecho de que sus actividades son realizadas sin ningún ánimo de lucro sino con propósitos culturales y educativos.

No hay que perder de vista la situación especial y privilegiada que tiene el Estado frente a los particulares para algunos casos, en los cuales goza de ciertos privilegios que no le son concedidos a estos privados precisamente por los fines que debe cumplir.

Por otro lado y tal como usted lo expone el INAC en muchas ocasiones trae a nuestro país artistas e agrupaciones artísticas extranjeras en base a Convenios Culturales que se han celebrado con otros países, presentándose en estos casos situaciones jurídicas muy especiales en lo relativo a la presentación de esos artistas en Panamá.

Con relación al tema que nos ocupa nos permitimos transcribir el criterio que sobre el particular ha esbozado el Asesor Legal del INAC, criterio que este Despacho comparte. Veamos:

"Tenemos entendido que si el Legislador hubiese querido hacer extensivo las disposiciones

de dicha ley al Estado y sus dependencias, le hubiese bastado con haber hecho el señalamiento de que comprendía a los entes públicos y privados, habida cuenta de que el concepto empleador está reservado a las entidades particulares o privadas, en tanto que para el área del sector estatal la denominación es distinta. Solamente con carácter muy excepcional, la entidad estatal puede considerarse empleador y cuando simplemente administra una empresa sin tener la propiedad, ya que una vez adquiere la propiedad deja de regular relaciones entre el capital y el trabajo, y los trabajadores adquieren la condición de empleados públicos. Así se consigna en Nota DN-609 de 19 de julio de 1978.

4. Los órganos del Estado en cumplimiento de sus objetivos básicos realizan 'servicios públicos mediante los cuales actúa sus fines y provee a la satisfacción de necesidades colectivas' (Carlos García Oviedo, obra Derecho Administrativo). El Estado no puede entonces establecerse para sí mismo gravámenes, cuando cumple las funciones que la Constitución, las leyes y Convenios suscritos establece."

- - -

En conclusión opinamos que el INAC al contratar agrupaciones musicales y artistas extranjeros, etc, lo hace en forma especial como el organismo estatal encargado de la difusión cultural del Estado, y, por lo tanto, no actúa como un simple empleador del sector privado que realice este tipo de contrataciones. Por ello, consideramos que lo dispuesto en la Ley No. 10 de 1974 no le es aplicable al INAC.

En esta forma espero haber abusuelto debidamente su interesante Consulta.

De usted, atentamente,

Licdo. José A. Freyre P.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/sder.