



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 20 de julio de 2022  
Nota C-122-22

Su Excelencia  
**Giselle González Villarrué**  
Ministra de Cultura  
Ciudad.

**Ref.: Aplicabilidad del Decreto No.261 de 3 de octubre de 1995, “Por el cual se reglamenta la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, sobre el Derecho de Autor y Derechos Conexos.**

Señora Ministra:

Damos respuesta a la Nota MC-DNDA-N-N°103-2022, fechada 7 de junio de 2022, recibida en este Despacho el 16 de junio de los corrientes, a través de la cual el Director Nacional de Derecho de Autor, elevó una consulta jurídica a esta Procuraduría, en los siguientes términos:

*“1. Ante la derogación de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, en virtud de lo normado en el artículo 199 de la Ley N°64 de 10 de octubre de 2012 “sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos”, y a falta de reglamentación de esta última ¿Puede esta Dirección aplicar el Decreto N°261 de 3 de octubre de 1995, que reglamentaba la hoy derogada Ley N°15 de 8 de agosto de 1994?*

*2. ¿Qué medida debe adoptarse respecto a los ejemplares de obras inéditas aportados por el solicitante de registro, luego de que este abandona su solicitud y, por no haberse surtido el trámite de inscripción, no se perfecciona el depósito del ejemplar de la obra al que se refiere el artículo 163 de la Ley N°64 de 10 de octubre de 2012 y con él, el deber de conservación y preservación que le corresponde a la Dirección Nacional de Derechos de Autor?”*

Con respecto a su primera interrogante, es la opinión de esta Procuraduría, que las disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 261 de 1995, que reglamentó la Ley No. 15 de 8 de agosto de 1994, pudiesen ser aplicadas hasta que se emita el reglamento de la Ley No. 64 de 10 de octubre de 2012, siempre que ello no implique contrariar la letra y el espíritu de esta Ley vigente.

En cuanto a su segunda pregunta, este Despacho es del criterio que, de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 64 de 2012, corresponde a la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio de Cultura, señalar los requisitos para la inscripción de obras ante dicho despacho, pudiendo igualmente establecer el procedimiento a seguir en caso que el solicitante no complete el trámite correspondiente, todo lo cual deberá realizarse mediante resolución motivada.

### **Reglamentación de la Ley No. 64 de 2012**

La Ley No. 64 de 10 de octubre de 2012, “*Sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos*” deroga expresamente la normativa anterior sobre la materia, es decir, la que se encontraba establecida en la Ley No. 15 de 8 de agosto de 1994, “*Por la cual se aprueba la Ley sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos y se dictan otras disposiciones*”.

El artículo 199 de la Ley No. 64 de 2012 dispone de manera expresa la derogatoria de la Ley No. 15 de 8 de agosto de 1994, de la Ley No. 10 de 22 de febrero de 2011 (que modificó la Ley No. 15 de 1994), y de las demás disposiciones legales contrarias a la misma. No se ha podido ubicar una disposición que expresamente derogue el Decreto No. 261 de 3 de octubre de 1995, el cual reglamentó la Ley No. 15 de 1994.

Por otro lado, sobre la reglamentación de la Ley No. 64 de 2012, el artículo 195 de dicha Ley establece lo siguiente:

**“Artículo 195.** El Órgano Ejecutivo dictará las normas reglamentarias para la debida ejecución de esta Ley, **en el plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de su entrada en vigencia.**” (Resalta el Despacho)

Por su parte, el artículo 200 *Ibidem*, dispone que la mencionada Ley entraría en vigencia el 1 de octubre de 2012, sin embargo, el artículo 196 de la misma estableció un periodo de entrada en vigencia posterior (*vacatio legis*) para una serie de artículos. De forma que la Ley alcanzó plena vigencia el 1 de octubre de 2015, por lo que la reglamentación debió emitirse a más tardar el primero de abril de 2016, sin que a la fecha esto haya ocurrido.

En otro orden de ideas, el artículo 15 del Código Civil dispone:

**“Artículo 15:** Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.” (Lo subrayado es nuestro)

Del artículo citado se colige que, la reglamentación de una ley emitida en ejercicio de la potestad que ejerce el Órgano Ejecutivo en función del numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política<sup>1</sup>, es de obligatorio cumplimiento, mientras no sea declarada contraria a esta o la ley. Lo anterior se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

Respecto de dicha presunción, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008, se pronunció señalando lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina

<sup>1</sup> El artículo 184 de la Constitución Política establece como una de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro respectivo, el reglamentar las Leyes que lo requieran sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.” (Lo subrayado es nuestro)

En este orden de ideas, mediante nota C-014-18 de 6 de marzo de 2018<sup>2</sup> dirigida al entonces Viceministro de Educación, este Despacho señaló lo siguiente:

“Para abundar a lo anterior, en el sentido que la derogatoria de una Ley no conlleva necesariamente la del acto que la reglamenta, consideramos pertinente citar a los autores españoles Jesús Delgado Echeverría y Luis Cosculluela Montaner, cuando, apartándose de la teoría del decaimiento del acto expresan:

**“No es inusitado que al quedar derogada una ley por otra posterior que la sustituye, los reglamentos correspondientes a la primera sigan en vigor ‘provisionalmente’** [en lo armonizable con la nueva ley] mientras otros no sean publicados; e incluso los preceptos de la ley antigua, despojados ahora de su rango legal y como meras disposiciones reglamentarias igualmente provisionales”. (Delgado Echeverría, Jesús, en: Lacruz Berdejo, José Luis y otros. (2000). Elementos de Derecho Civil I, Parte General. Volumen VI. Dykinson, Madrid, p. 206) (Lo subrayado es nuestro)

“Por lo demás la derogación de los reglamentos sigue también las reglas generales de toda norma en relación a las derogaciones expresas e implícitas que estudiamos en la lección 4. **Debemos recordar, sin embargo, que la derogación de una ley no implica necesariamente la de su reglamento ejecutivo, que sigue vigente en cuanto no se oponga a lo dispuesto en la nueva ley, hasta que, como es normal, se apruebe el nuevo reglamento ejecutivo que acostumbra a preverse en las disposiciones finales de la nueva ley y derogue expresamente la anterior.**” (Cosculluela Montaner, Luis. “Manual de Derecho Administrativo, Parte General”, 21ª ed., Aranzadi, España, 2010, p. 130). (Énfasis en negrita es del Despacho)”

Tal como se puede observar en las citas referidas, a pesar de que una ley ha sido derogada, no necesariamente ello significa que también lo está su reglamentación. De hecho, como hemos visto, el artículo 15 del Código Civil dispone que aquellos actos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, como sería el Decreto No. 261 de 1995, tienen fuerza obligatoria, y deben ser aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

---

<sup>2</sup> Ver nota C-014-18 en el portal de internet de la Procuraduría de la Administración. <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-014-18>

### **Procedimiento respecto a los ejemplares de obras inéditas de solicitudes abandonadas**

En relación con la segunda interrogante de su consulta, acerca de “...*Qué medida debe adoptarse respecto a los ejemplares de obras inéditas aportados por el solicitante de registro, luego de que este abandona su solicitud...*”, se observa que el artículo 152 de la Ley No. 64 de 2012<sup>3</sup> establece las atribuciones de la Dirección General de Derecho de Autor, así:

“**Artículo 152.** La Dirección General de Derecho de Autor, adscrita al Ministerio de Cultura, ejercerá las funciones de registro, depósito, vigilancia e inspección en el ámbito administrativo y demás funciones previstas 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 del Derecho de Autor y Derechos Conexos, en los términos previstos en el Capítulo II de este mismo Título.
3. **Decidir los requisitos que deben llenar la inscripción y el depósito de las obras, interpretaciones o ejecuciones, producciones, o emisiones protegidos en esta Ley, salvo en los casos resueltos expresamente por el Reglamento.**

...

16. Desempeñar las demás funciones que le señalen la presente Ley y su Reglamento.” (Resalta el Despacho)

Adicionalmente, el artículo 161 de la misma ley, expresamente establece la posibilidad de que la Dirección General de Derecho de Autor establezca los requisitos para la inscripción de las obras, mediante resolución motivada, de la siguiente manera:

“**Artículo 161.** Sin perjuicio de lo que disponga el Reglamento, la **Dirección General de derecho de Autor podrá establecer, mediante resolución motivada, los requisitos para la inscripción** de las obras, interpretaciones o ejecuciones artísticas, producciones fonográficas, emisiones de radiodifusión y los actos o documentos que deban registrarse según su naturaleza y en conformidad con las disposiciones de la presente Ley.” (Resalta el Despacho)

De modo que, de acuerdo con las disposiciones legales citadas, corresponde a la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio de Cultura, señalar los requisitos para la inscripción de obras ante dicho despacho, pudiendo igualmente establecer el procedimiento a seguir en caso que el solicitante no complete el trámite correspondiente, todo lo cual deberá realizar mediante resolución motivada, salvo que el reglamento disponga algo distinto.

En el caso que nos ocupa, como hemos visto, la reglamentación de la Ley No. 64 de 2012 aún no ha sido emitida, pero frente a este vacío la propia ley establece la posibilidad de que el trámite correspondiente pueda ser reglado de la manera descrita.

---

<sup>3</sup> Como quedó tras la modificación introducida por la Ley No. 90 de 15 de agosto de 2019 (G.O. 28840-A).

Por último, dado que el artículo 195 de la Ley No. 64 de 2012, señaló un plazo máximo de 6 meses desde que la misma entrara en vigencia, para que se emita la correspondiente reglamentación por parte del Órgano Ejecutivo, sin que a la fecha esta se haya emitido; y, habida cuenta que la Dirección General de Derecho de Autor, en la actualidad se encuentra adscrita al Ministerio de Cultura, es éste, a quien le corresponderá elaborar y publicar en el menor tiempo posible la mencionada reglamentación, al tenor de lo que establecen los artículos 18 y 184 (numeral 14) de la Constitución Política.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de la consulta, indicando que la orientación brindada, a través del presente documento, no constituye un pronunciamiento de fondo, o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**

Procurador de la Administración

RGM/ssv/jfm

C-099-22



c.c. **Licdo. Eric Edgardo Velasco Caballero**  
Director Nacional de Derecho de Autor  
del Ministerio de Cultura.

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**