

, 8 de noviembre de 1991.-

Profesora  
Marcela Camargo R.  
Directora Nacional del  
Patrimonio Histórico - I N A C -  
E. S. D.-

Señora Directora:

Nos referimos a su atenta nota DNPB- 510 fechada el pasado 14 de octubre, mediante la cual nos consulta aspectos relacionados con las multas para las excavaciones arqueológicas ilegales.

Con sumo placer damos respuesta a las tres (3) interrogantes que se sirvió plantearnos en torno a este tema, conforme nuestro leal saber y entender:

- 1- Si la Ley 14 de 1982 es una ley especial que establece multas para las excavaciones arqueológicas ilegales y observando que el Código Penal castiga con prisión el hurto del patrimonio de la Nación ¿Cuál sería el procedimiento a seguir por la Dirección de Patrimonio Histórico?

Conviene a los efectos de la consulta, hacer diferencia entre la penalidad y procedimientos seguidos en cada caso particular. En efecto, tratándose de hurto de patrimonio histórico de la nación, corresponde a la justicia ordinaria su investigación y juzgamiento. Lo relacionado con las excavaciones ilegales, tiene competencia exclusiva asignada a la Dirección Patrimonio Histórico de la Nación, que empleará el procedimiento establecido en el Código Administrativo.

Para responder a esta interrogante debemos tener presente lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 14 de 1982, que a la letra dice:

"Artículo 28: Ningún particular, agencia o persona, está autorizado

para realizar investigación o excavación de sitios arqueológicos y la venta, canje y exportación de materiales arqueológicos y sólo podrán realizar investigaciones a través de instituciones científicas, con autorización expresa de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico y para fines científicos.

Los infractores sufrirán decomiso del material de que se trate y multa de mil (S/.1,000.00) a diez mil balboas (S/.10,000.00) por las autoridades administrativas con arreglo a las normas de procedimiento del Código Administrativo. La multa se impondrá de acuerdo con el valor de los objetos y a los daños causados en los sitios arqueológicos."

Como vemos, de acuerdo con la norma pretranscrita, el procedimiento que debe seguirse para la imposición de multas, a los que realicen excavaciones de sitios arqueológicos, sin obtener previamente autorización de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico, es el establecido en el Código Administrativo, específicamente en los artículos 1708 y siguientes del citado cuerpo legal, que contienen el procedimiento correccional de las faltas y contravenciones de policía, según el cual debe citarse en primer lugar a la persona que se considere responsable de la infracción, a efecto de formularle los cargos correspondientes y oír los descargos que a bien tuviere proponer, luego de lo cual se impondrá la referida multa "si el acusado no pudiere negar el cargo, ni propusiere presentar pruebas que justifiquen su inocencia" o si con posterioridad a la práctica de éstas, no resulte desvirtuada su culpabilidad, a juicio de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico. Contra esta decisión el afectado puede interponer recurso de apelación, para ante la Dirección General del Instituto Nacional de Cultura, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 1715 del Código Administrativo, subrogado por el artículo 8 de la Ley 58 de 1919 y en el artículo 30 de la Ley 14 de 1982.

2- LA qué fondos deben depositarse las

multas cobradas a infractores de la ley 14?

A este respecto, se observa que ni en la Ley No. 63 de 1974, Orgánica del Instituto Nacional de Cultura, ni en la Ley 14 de 1982, por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación, ni en ninguna otra excerta legal, relacionada con la cultura, se contiene una disposición que establezca que forma parte del patrimonio del Instituto Nacional de Cultura, el producto de las multas que éste imponga en ejercicio de sus atribuciones legales, lo cual no se justifica plenamente en nuestro concepto, habida consideración de los recursos, esfuerzos y la actividad que lleva a cabo esa entidad estatal en estos casos; y que así lo ha dispuesto el legislador con respecto a las multas que imponen otras entidades autónomas, como son por ejemplo el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (V. Art. 24 de la Ley 21 de 1986) y la Caja de Seguro Social (V. Art. 31 del Decreto Ley 14 de 1954).

En lo referente al destino que debe darse a las multas impuestas, pese a que la Ley que organiza el Instituto Nacional de Cultura no indica a qué fondos deben remitirse, debemos para contestar la pregunta plantear dos situaciones que ayudan a resolver la inquietud:

- 1) Qué multas ingresan al patrimonio municipal y cuáles al Tesoro Nacional.
- 2) Que debemos entender por autoridades de Policía.

En cuanto a lo primero, el Artículo 885 dice textualmente en su párrafo inicial:

"Artículo 885 del Código Administrativo:

Las multas que impongan las autoridades de Policía, ingresarán al Tesoro Municipal respectivo."

Por otro lado, la Ley 106 de 8 de Octubre de 1973, orgánica del régimen municipal indica que forman parte del Patrimonio Municipal, LAS MULTAS QUE IMPONGAN LAS AUTORIDADES MUNICIPALES (Art. 72 numeral 2).

Lo anterior nos obliga a transcribir lo establecido en el Código Administrativo para los efectos de comprender y

conocer, que entiende éste instrumento por autoridades de Policía. Al respecto el Artículo 855 nos expresa lo siguiente:

"Artículo 855. La policía es la parte de la administración pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

También se da el nombre de Policía a la entidad encargada del ramo, considerada en sus empleados colectiva e individualmente."

Abundando sobre el particular, el Artículo 865 del mismo Código nos dice qué empleados del orden público se consideran Jefes o autoridades de Policía:

"Artículo 865. Los Jefes de Policía que son funcionarios del orden político, designados por el artículo 926 se dividen en Jefes ordinarios y especiales, o subalternos. Son los primeros, el Presidente de la República, en todo el territorio de ésta, el Gobernador y el Alcalde en sus respectivas circunscripciones administrativas, y los segundos, los Corregidores, Regidores y Comisarios.

La superioridad en los Jefes ordinarios de Policía es relativa y corresponde a la categoría que estos empleados tienen en el orden político administrativo."

No podemos entender que la Dirección de Patrimonio Histórico de la Nación que es una Sección del INAC, pueda estimarse como autoridad de Policía, aún cuando dentro de sus facultades se le atribuya la imposición de multas,

en razón de los hechos descritos como escavación ilegal de huacas y otras. Como quiera que no se trata de una autoridad municipal, ni autoridad de Policía, cuyas multas deben ingresar al Tesoro Municipal, somos de opinión que toda multa impuesta por la Dirección de Patrimonio Histórico de la Nación debe ingresar al Tesoro Nacional, para lo cual se remitirá copia de la respectiva Resolución que la establece, debidamente notificada y ejecutoriada, para los efectos de la recaudación por la Dirección General de Ingresos. Distinto a lo que ocurre con otras entidades, en las que esas multas pasan a formar parte de su patrimonio, en el Instituto Nacional de Cultura, no existe una disposición que de manera taxativa así lo disponga y en consecuencia, no encontrándose entre las previstas como parte del patrimonio municipal, conforme a las disposiciones ya comentadas, deben ser ingresadas al Tesoro Nacional.

3- ¿Cuál será el procedimiento a seguir para las resoluciones apelables?

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 29 de 1985, que modificó el artículo 10 de la Ley 33 de 1984, sobre actuaciones administrativas: "Los procedimientos administrativos especiales se regirán por las leyes que los establecieron y, en lo no previsto por ellas, se aplicarán las normas previstas en esta Ley."

Por tanto, siendo el procedimiento previsto en el Artículo 28 de la Ley 14 de 1982, para la imposición de una multa por excavar en sitios arqueológicos, sin permiso de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico, un procedimiento especial, debe seguirse éste para resolver las apelaciones, o sea que en segunda instancia se seguirá un procedimiento análogo al que se hizo referencia en líneas anteriores, ante la Dirección General del Instituto Nacional de Cultura (V. Arts. 1715 del Código Administrativo y 30 de la Ley 14 de 1982).

En estos términos esperamos haber absuelto debidamente su solicitud.

De la señora Directora Nacional, con toda consideración y aprecio.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

RA/DBS:ichf.