

, 9 de octubre de 1990.

Licenciada
Julia Regales de Wolfschoon
Directora General
Instituto Nacional de Cultura
E. S. D.

Señora Directora General:

Damos respuesta a su nota nº DG/739/90 fechada 11 de julio de 1990 y recibida en esta Procuraduría en la misma fecha, donde nos solicita un criterio definitivo con respecto a que institución corresponde el "reconocimiento, estudio, custodia, conservación, restauración y administración de todos los bienes que constituyen el Patrimonio Histórico de nuestro país; situación que surge a raíz de la ejecución del "Proyecto de Restauración y Puesta en valor del Conjunto Monumental de Portobello".

Comoquiera que motiva su inquietud la nota (DPL YNP-091) que su excelencia el Ministro de Planificación y Política Económica, Don Guillermo Ford enviase al Lic. Anel Beliz, Gerente General del IPAT, el 30 de junio de éste año en la cual el MIPPE responsabiliza al IPAT "como Organismo Ejecutor del Proyecto de Restauración y Puesta en valor del Conjunto Monumental de Portobello... (en virtud de lo establecido en) el Decreto Ley nº 83 de 22 de diciembre de 1976, en su capítulo segundo, artículo 3º e inciso 1..."; debido a la urgencia del caso ~~conversamos~~ personalmente con el Señor Ministro al respecto y, de inmediato, rectificó el criterio expresado. Así se lo manifestamos a usted telefónicamente el 26 de JULIO de 1990. Adicionalmente también sostuvimos entrevista con la Sra. Sub Directora del IPAT y la Asesora Legal de dicha institución. A mayor abundamiento, los Procuradores anteriores han opinado sobre estos particulares en las siguientes ocasiones:

Nota Nº 16 de 20 de febrero de 1984
Nota Nº 51 de 9 de marzo de 1988
Nota Nº 162 de 12 de agosto de 1988;

sin que haya ningún motivo que justifique o amerite un cambio de criterio.

Posteriormente mediante Nota Nº 047-90 dirigida a usted con fecha de 21 de agosto, el precitado funcionario expresó "que es el Instituto Nacional de Cultura que usted dignamente dirige, la institución responsable y competente para la restauración de los monumentos históricos de la Nación".

Por tal motivo parece habersele dado la solución, adecuada a la problemática planteada. No obstante ello usted ha insistido en un pronunciamiento por parte de este Despacho para reiterar o confirmar todo lo que ya se ha manifestado al respecto. Por consiguiente y con todas las anteriores consideraciones como fundamento, procedemos a contestar su consulta.

Con relación al régimen legal de la administración, custodia y conservación del Patrimonio Histórico Nacional debemos hacer referencia a tres situaciones concretas, a saber:

- 1. Ley 22 de 15 de septiembre de 1960 y Ley 63 de 6 de junio de 1974.

En virtud de lo establecido en el literal i) del artículo 3º de la Ley 22 de 1960 -que crea el Instituto Panameño de Turismo como entidad autónoma se le atribuya a ésta institución, por razón del atractivo turístico ~~que pudiesen tener, se establecen las siguientes,~~ atribuciones en materia de Patrimonio Histórico.

Ley 22 de 15 de septiembre de 1960, artículo 2, literal g).

"Artículo 2: La finalidad del Instituto será la de fomentar el turismo y en particular:

.....
.....

g) Establecer las áreas de interés turístico nacional y de preservación ambiental en coordinación con otros organismos del Estado."

"Artículo 3: El Instituto tendrá las siguientes funciones:

.....
.....

i) Proteger, conservar, mantener, restaurar y dar a conocer construcciones o sitios de interés histórico coordinadamente con el Ministerio

de educación, así como lugares de belleza natural o de importancia científica, conservando y preservando en su propio ambiente, la flora y la fauna autóctona. El Instituto podrá adquirir, o administrar las construcciones o extensiones de territorios necesarios para el cumplimiento de esa función."

Resulta apropiado anotar que -si bien es cierto el Instituto Nacional de Cultura no existía como institución autónoma- si existía el Instituto Nacional de Cultura y Deportes (D.G. 144 de 1970). El mismo contaba con una Dirección de Patrimonio Histórico y con partidas presupuestarias dedicadas a la ejecución de ciertos proyectos de restauración (Teatro Nacional y antiguo Edificio del Ferrocarril).

Al expedirse la Ley 63 de 6 de junio de 1974, por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura como institución autónoma, le corresponde "primordialmente la orientación, fomento, coordinación y dirección de las actividades culturales". Entre sus funciones se señala en el numeral 9a del artículo 3:

"Artículo 3: Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto Nacional de Cultura tendrá las siguientes funciones:

.....
.....

9a Llevar a cabo el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, restauración, enriquecimiento y administración del Patrimonio Histórico de la Nación, de conformidad con las disposiciones legales vigentes."

En nuestra opinión, con esta Ley se le atribuye la administración del Patrimonio Histórico Nacional al INAC y, a tal efecto, debe entenderse que subroga el literal i) del artículo 3 de la Ley 22 de 1960. Este fue el criterio expresado por nuestro predecesor en el cargo en su nota Nº 51 (9 de marzo de 1988) dirigida al entonces Ministro de la Presidencia, Nander Pitty V., de la cual citamos:

"De acuerdo a esta norma legal, se asigna en forma expresa al I.N.A.C. la administración del patrimonio histórico de la Nación por tratarse de la entidad autónoma

creada con el propósito de desarrollar la política cultural del país. Esta norma, en mi opinión, derogó el literal i) del artículo 3 de la Ley 22 de 1960, que fue mencionado al inicio de esta comunicación."

Para una mayor ilustración le indicamos que, en nuestro Derecho Positivo, el artículo 36 del Código Civil, determina cuándo se considera derogada una disposición legal, así:

"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 integralmente la materia a que la anterior disposición se refería."

La disposición transcrita destaca estos tres supuestos de derogación:

a) Por declaración expresa del legislador, lo cual ocurre cuando una ley nueva contiene una disposición especial que declare de una manera directa que tal ley o tal disposición están derogadas.

b) Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Esto es lo que constituye la derogatoria tácita o indirecta que se presenta cuando las disposiciones tienen una misma especialidad y, encontrándose en leyes de diversas épocas, son contradictorias entre sí; entendiéndose que la ley posterior ha sido dictada por el legislador con el fin de reemplazar las anteriores disposiciones,
y

c) Por existir una ley nueva que regule integralmente la materia a que la anterior disposición se refería. Este es otro supuesto que también representa una forma de derogatoria tácita.

2. Ley 91 de 22 de diciembre de 1976 por la que se regulan los Conjuntos Monumentales Históricos en Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

Con relación a estos conjuntos monumentales, corresponde al IPAT su administración, al tenor del artículo 4 el cual reproducimos:

"Artículo 4: Compete al Instituto Panameño de Turismo llevar a cabo la administración, restauración, custodia, conservación y promoción de los Conjuntos Monumentales Históricos, citados en esta Ley, según lo establece la legislación vigente."

Por consiguiente, se sustrajo de las atribuciones inherentes al INAC, la administración de estos 3 grupos de Monumentos Históricos. Al respecto, el Dr. Sanjur en la ya referida Nota Nº 51 concluyó:

"Un análisis de la Ley 91 de 1976 pone en evidencia que la misma, por tratarse de una ley especial referente a tres Conjuntos Monumentales cuya administración se asigna al I.P.A.T., reforma en lo pertinente la Ley 63 de 1974 y privó al I.N.A.C. de competencia en lo que dice relación con la administración de tales conjuntos monumentales."

3. Ley 14 de 5 de mayo de 1982. Finalmente, con la expedición de esta Ley -"por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio de la Nación"- queda definitivamente atribuida al INAC específicamente a la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico de esa institución, la administración de todos los conjuntos monumentales históricos y se regula toda la materia relacionada a estos. Veamos:

"Artículo 1: Corresponde al Instituto Nacional de Cultura, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación."

"Artículo 2: Son atribuciones de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico:

.....
.....

c) Atender a la conservación y seguridad de los monumentos nacionales y de los que no teniendo esta categoría estuvieren por su condición bajo el cuidado y vigilancia del Estado."

"Artículo 40: La Dirección Nacional del Patrimonio Histórico deberá aprobar previamente todo proyecto de restauración u obra de conservación de los monumentos nacionales o históricos y velará porque tales obras no comprendan la alteración de los mismos ni desfiguren su identidad. Asimismo, procurará conservar el medio ambiente propio del sitio donde se encuentre emplazado el monumento histórico."

"Artículo 45: Al Instituto Nacional de Cultura, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, le corresponderá la custodia, supervisión y preservación de los Conjuntos Monumentales que existen en todo el territorio nacional."

"Artículo 51: Quedan derogados el Título III, Libro Primero del Código Fiscal, el Decreto Nº 87 de 21 de mayo de 1962 y todas las disposiciones legales y reglamentarias que sean contrarias a la presente ley." (Lo subrayado es nuestro).

Respecto de la vigencia de las disposiciones de la Ley 91 de 1976, que atribuyen la administración de ciertos conjuntos monumentales al IPAT debe entenderse que -a la luz del artículo 51 de la ley 14 de 1982- las mismas quedaron subrogadas, por lo expresado al hacer el análisis del artículo 36 del Código Civil citado. Este criterio coincide con el expresado por el anterior Procurador, en la Nota Nº 51, la cual citamos:

"Si se confrontan estas normas con las de la Ley 91 de 1976, se llega a la conclusión de que la ley 14 de 1982 regula en forma integral lo atinente a la administración del patrimonio histórico de la Nación, que comprende los conjuntos monumentales, de acuerdo a la definición que del primero suministra el artículo 81 de la Constitución Política. Siendo así, me parece que esta última ley modifica en lo pertinente lo establecido en la Ley 91 de 1976, de acuerdo a lo que establece el artículo 36 del Código Civil, ya que contiene normas contrarias a la ley anterior."

Una vez establecido todo lo anterior, reiteramos, a la Señora Directora, que con fundamento en el análisis de las disposiciones legales pertinentes: corresponde al INAC, el reconocimiento, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico Nacional.

Con relación al saldo restante del contrato de préstamo, entendemos que dichos fondos fueron integrados al Tesoro Nacional y existen las partidas debidamente acreditadas. Por tal motivo consideramos no debe haber mayor obstáculo para que se traspasen dichas partidas a la institución a su digno cargo. No obstante, nos permitimos indicarle que deberá resolverse la situación de los cuarenta (40) funcionarios dedicados a la conservación y restauración de monumentos históricos que laboran bajo las planillas del IPAT; hasta el momento de la determinación del traslado de las partidas presupuestarias correspondientes.

Sin perjuicio de lo anterior, hago nuestros los conceptos expresados por su Excelencia el Ministro de Planificación y Política Económica, Don Guillermo Ford, en el sentido que debe buscarse la cooperación o la coordinación entre su institución y el IPAT o cualquier otra, a fin de procurar la más eficaz administración de estos valiosos bienes de la Nación panameña.

Sin otro particular, reitero a la señora Directora General las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

AURA FERAUD
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

SM/AF:au

cc. Licda. Angelica Guinard
Subdirectora del IPAT