

, 9 de Marzo de 1988.

Licenciado
Mander A. Pitty Velásquez
Ministro de la Presidencia
E. S. D.

Señor Ministro:

Doy respuesta a su atenta Nota NQ514-LEG. fechada 29 de febrero último, en la que tuvo a bien consultar a este Despacho respecto de "si es el INSTITUTO PANAMEÑO DE TURISMO o el INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, la entidad competente para administrar los Conjuntos Monumentales Históricos de Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá".

En mi opinión, para obtener una respuesta a esta interrogante, es preciso hacer un análisis integral de las normas legales que regulan la materia.

En primer lugar, el artículo 81 de la Carta Política señala los bienes que constituyen el patrimonio histórico del Estado panameño, en los siguientes términos:

"Artículo 81: Constituyen el patrimonio histórico de la Nación los sitios y objetos arqueológicos, los documentos, monumentos históricos u otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño. El Estado decretará la expropiación de los que se encuentren en manos de particulares. La Ley reglamentará lo concerniente a su custodia, fundada en la primacía histórica de los mismos y tomará las providencias necesarias para conciliarla con la factibilidad de programas de carácter comercial, turístico, industrial y de orden tecnológico."

- o - o -

Según esta norma constitucional, la ley debe regular lo atinente a la custodia de los bienes que forman el patrimonio histórico de la Nación, conciliando los programas de carácter comercial, turístico, industrial y tecnológico, dando primacía a su valor histórico.

Mediante Decreto Ley 22 de 1960, se creó el Instituto Panameño de Turismo, como entidad autónoma destinada a promover el turismo proveniente del extranjero e igualmente el turismo interno, para lo cual se le asignó también como misión establecer "las áreas de interés turístico nacional con contenido histórico, arqueológico o de preservación ambiental en coordinación con otros organismos del Estado" (art. 2, lit. g). El artículo 32, lit. i), de esta ley le asigna al I.P.A.T., como una de sus atribuciones, la siguiente:

"Artículo 32: 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 necesarias para el cumplimiento de esa función."

- o - o -

Con arreglo a estas normas legales se asignó al I.P.A.T. facultades para proteger, dar a conocer y administrar sitios de interés histórico, en coordinación con el Ministerio de Educación.

Es oportuno indicar que a la sazón no existía el I.N.D.E. ni el I.N.A.C., a quienes luego se creó en leyes posteriores.

Mediante Ley 63 de 1974, se creó el Instituto Nacional de Cultura y se le asignó "primordialmente la orientación, fomento, coordinación y dirección de las actividades culturales en el territorio nacional". Y mediante el artículo 3 de esta ley se le asignan atribuciones, en cuyo numeral 9 se señala:

"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;"

- o - o -

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.

Con posterioridad se emitió la Ley 91 de 1976, por "la cual se regulan los Conjuntos Monumentales Históricos en Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá". En esta ley resultan interesantes los artículos 1, 2, 4 y 6, además de los artículos 22, 25, 31, 33, 37, 39 y ss.

En las normas legales mencionadas se dispone que corresponde al I.P.A.T. la administración, restauración, custodia, conservación y promoción de los conjuntos monumentales históricos ya mencionados y se crea mediante el artículo 41 una oficina "que se denominará Dirección de Turismo Cultural, como dependencia del Instituto Panameño de Turismo", que será la "encargada del manejo de los Conjuntos Monumentales Históricos, y el organismo de enlace con la Dirección General de Recursos Naturales Renovables para todo lo atinente al Parque Nacional de Portobelo".

El artículo 56 de dicha ley establece que la misma no afecta a los monumentos históricos establecidos por leyes especiales.

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.

Con posterioridad se emitió la Ley 14 de 1982, por "la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del patrimonio histórico de la Nación, a la vez que deroga todas las normas legales y reglamentarias que sean contrarias a la misma. Por su importancia reproducimos los artículos 1, 45, 50 y 51:

"Artículo 1: Corresponde al Instituto Nacional de Cultura, a través de la

Dirección Nacional de Patrimonio Histórico al reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación."

- o - o -
 "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."

- o - o -
 "Artículo 50: El Organó Ejecutivo proveerá al Instituto Nacional de Cultura del presupuesto necesario para el funcionamiento y gestión de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico en el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración, enriquecimiento y divulgación para el cumplimiento de la presente Ley."

- o - o -
 "Artículo 51: Quedan derogados el Título III, Libro Primero del Código Fiscal, el Decreto Nº87 de 21 de mayo de 1962 y todas las disposiciones legales y reglamentarias que sean contrarias a la presente Ley."

- o - o -
 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.

De esta manera comparto el criterio externado por mi antecesor, el Licenciado José A. Troyano, en Nota Nº16 de 20 de febrero de 1984, dirigida al Dr. Diógenes Cedeño Cenci, a la sazón Director General del Instituto Nacional de Cultura, en la que expresó:

"Compartimos las opiniones de []"

de los señores Ricardo Franco, Asesor Legal del I.N.A.C., del Licenciado Rafael González y de la Sra. Susana Richa de Torrijos, Ministra de Educación, relativas a la competencia privativa que tiene la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del I.N.A.C. en el reconocimiento, estudio, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación adquirida en virtud de la Ley Nº14 de 1 de mayo de 1982, que desarrolla la Ley Nº63 de 6 de junio de 1974, orgánica del I.N.A.C.*

- o - o -

A mi juicio, con arreglo a la Ley 14 de 1982 se le ha asignado al I.N.A.C. la administración del patrimonio histórico de la Nación, lo que incluye los conjuntos monumentales históricos de Portobelo, Panamá Viejo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, lo que debe hacer en forma tal que concilie con el I.P.A.T. los programas de desarrollo turístico que sean convenientes al interés nacional, tal como lo establece en forma expresa el artículo 81 de la Carta Política.

Del señor Ministro, con nuestra consideración y aprecio.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.