

Panamá, 30 julio de 1984

Señor
Alfredo Alemán Hijo
Gerente General del
Instituto Panameño de Turismo
E. S. D.

Señor Gerente General:

Avisole recibo de su atenta Nota No.112-83-84, calendarada el 28 de junio de 1984, por medio de la cual nos consulta aspectos legales concernientes a los Conjuntos Monumentales Históricos, establecidos mediante Ley No.91 de 1976 y la competencia del Instituto Panameño de Turismo como organismo encargado de la custodia y administración de los mismos, en virtud del Contrato de Préstamo Internacional celebrado entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo en 1977 y de la expedición de la Ley No.14 de 1982.

Concretamente nos plantea las siguientes interrogantes:

- 1.- Puede la Ley 14 de 1982 derogar en todo o en parte la Ley 91 de 1976, que sirvió de base jurídica e implementación para la celebración de un Contrato de Préstamo Internacional entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo de 1977 ?
- 2.- Si subsiste jurídicamente la Ley 91 y consecuentemente las funciones del IFAT como Organismo Ejecutor según los términos del Contrato de Préstamo Internacional o de lo contrario, de considerarse la legalidad de la Ley 14 de 1982, cómo operaría el traspaso de la administración y custodia de los

Conjuntos Monumentales Históricos a otra entidad diferente al IPAT como sería el INAC cuando la Ley 91 era clara y expresa y atribuía al IPAT dichas funciones y es quien el BID ha reconocido como único Organismo Ejecutor en virtud al contrato de Préstamo Internacional?

3.-Siendo el IPAT propietario de gran parte de los inmuebles ubicados en los Conjuntos Monumentales Históricos mediante las acciones de compra y expropiación, ¿cómo podrían ser usufructuados actualmente por el INAC sin afectar los derechos reales que posee y ejerce el IPAT sobre dichos inmuebles ? ".

Gustosamente le contestamos conforme nuestro leal saber y entender:

Nuestro Código Civil en el artículo 36 dispone:-

"ARTICULO 36.- Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o existir una Ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

De la norma pretranscrita se desprenden los supuestos como se derogan las leyes, a saber:-

- 1.- Mediante declaración expresa del Legislador
- 2.- Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores y
- 3.- Por la expedición de una nueva ley que regule íntegramente la misma materia que regulaba la ley anterior.

Pues bien el artículo 51 de la Ley 14 de 1982 establece "que 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" derogando expresamente de esta manera algunas disposiciones legales y por incompatibilidad otras disposiciones, tales como la derogación parcial de Ley No.91 de 1976, en los términos que pasamos a ver a continuación:-

La Ley No.91 de 1976 contiene definiciones de "Conjuntos Monumentales", "Monumento Histórico y Parque Nacional". Le da la categoría de Conjuntos Monumentales a las áreas históricas de Portobelo, Panamá Viejo y el Casco Viejo de la Ciudad de Panamá, así como al Parque Nacional de Portobelo. Precisa los límites geográficos de estas áreas históricas; faculta al Instituto Panameño de Turismo para llevar a cabo la administración, restauración, custodia, conservación y promoción de los Conjuntos Monumentales aludidos, etc.

Por su parte la Ley No.14 de 1982, preceptúa que el reconocimiento, estudio, conservación administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación corresponde al Instituto Nacional de cultura, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico. Asimismo estatuye normas sobre excavaciones y rescates arqueológicos y se refiere en detalles a los objetos arqueológicos y a los monumentos históricos o nacionales, su calificación, cuidado, restauración, censo, estudio, contemplación etc.

De la confrontación de ambas leyes se desprende la derogatoria parcial de la Ley No.91 de 1976, en los relativo a algunas de las facultades del Instituto Panameño de Turismo sobre los Conjuntos Monumentales Históricos en mención, ya que el Artículo 45 de la Ley No.14 de 1982, le dá al Instituto Nacional de Cultura expresamente parte de las atribuciones que tenía el IPAT sobre dichos Conjuntos Monumentales.

Estimamos que las demás disposiciones de la Ley No.91 de 1976 están vigentes, ya que no les son contrario a la Ley No.14 de 1982 ni versan sobre la misma materia.

De conformidad con lo expuesto consideramos, que al Instituto Panameño de Turismo le corresponde la administración y promoción de los Conjuntos Monumentales Históricos de Panamá Viejo, Portobelo y Casco Viejo de la Ciudad, no así la custodia, supervisión y preservación, por corresponderle estas facultades de manera privativa al INAC por disponerle así expresamente de Ley No.14 de 1982.

Con relación al Contrato de Préstamo Internacional celebrado entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo en 1977, opinamos que no presenta problema, ya que el mismo ha vencido, se hicieron los últimos desembolsos y las obligaciones financieras que han subsistido las debe atender el prestatario (República de Panamá) "con sus propios recursos distintos de los del Organismo Ejecutor y de los asignados a este último con otros propósitos".(V. cláusula 6.07 (ii)).

Las otras obligaciones contractuales subsistentes, tales como la de "presentar evidencia de que las obras cuentan con adecuado mantenimiento y la de mantener datos sobre el país de origen de los visitantes a las atracciones financiadas y el ingreso que has recibido por cada uno de ellos" las puedes cumplir el prestatario (República de Panamá) perfectamente, por intermedio de cualquier otra dependencia estatal que esti me conveniente designar al efecto, además del Organismo ajscu tor (IPAT).

Sobre la manera como se llevaría a cabo el traspaso de la administración y custodia de los Conjuntos Monumentales, a que se refiere la Ley No.91 de 1976, estimamos que el traspaso de la custodia debe hacerse de la manera más sencilla y armoniosa posible, a través de un documento o acuerdo de mutuo entendimiento ya que ambos organismos deben cooperar para la con segu ra ción de los fines del Estado.

En cuanto a la administración y además la promoción, tal como dijéramos en líneas anteriores, éstas le corresponden legalmente al IPAT por lo que debería seguir llevándola a cabo.

Nos pregunta también ¿si siendo el IPAT propietario de gran parte de los inmuebles ubicados en los Conjuntos Monumentales Históricas mediante las acciones de compra y expropiación, como podrían ser usufructuador actualmente por el INAC sin afectar los derechos reales que posee y ejerce el IPAT sobre dichos inmuebles ?

Esta interrogante la contestamos de la siguiente manera:-

1.- El IPAT actuando de conformidad con el artículo 47 de la Ley No.91 de 1976, recomendó al Órgano Ejecutivo la adquisición de los inmuebles, que previa consulta y recomendación favorable de El Consejo Nacional de Conjuntos Monumentales Históricas, consideró como necesarios para el desarrollo cultural y turístico de dicho Conjunto Monumental.

2.- El INAC a través de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico puede proponer al Consejo de Legislación a través del Órgano Ejecutivo "que se declaren Monumentos Nacionales los inmuebles y objetos cuya importancia y valor histórico lo justifiquen, y que disponga lo conducente a su adquisición así como a su custodia, conservación y administración". (V. Art. No. Ley 14 de 1982).

Osea, que la adquisición de inmuebles dentro del área que conforman los Conjuntos Monumentales por parte del IPAT, obedeció a finalidades turísticas, que bien pueden ser distintas al valor histórico de los inmuebles respectivos.

Además, es clara la limitación al derecho de propiedad que imponen los artículos 42 y 43 de la Ley 14 de 1982, al determinar que los propietarios, incluyendo al IPAT, están obligados a permitir sobre sus predios, los estudios, contemplaciones o reproducciones, todo ello con la finalidad de que el INAC pueda llevar a cabo las funciones legales que le competen, fundamentado además en el ordinal 7o. del artículo 254 de la Constitución Política que establece que "Pertenece al Estado... Los monumentos históricos, documentos y otros bienes que son testimonio del pasado de la Nación".

Sin perjuicio de lo anterior resaltamos la facultad de administración que tiene el IPAT sobre los Conjuntos Monumentales aludidos de la cual se desprende el usufruto de los mismos. (V. arts. 27, 33, y 48 de la Ley 91 de 1976).

Atentamente,

Lcdo. José A. Troyano
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

d/b.