



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de julio de 2022
Nota C-119-22

Señor
Raúl Méndez de Obarrio
Presidente de la Junta Directiva
del Patronato Panamá Viejo.
Ciudad.

Ref.: Fondos recibidos por el Patronato Panamá Viejo en concepto de señoreaje.

Señor Méndez:

En cumplimiento de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*” y, sobre la base que la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forman parte del derecho constitucional de petición (Art. 41) damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante nota fechada 29 de junio de 2022, que guarda relación con los fondos recibidos por el Patronato Panamá Viejo en concepto de “**SEÑOREAJE**”, en virtud de lo establecido en la Ley No.73 de 11 de noviembre de 2009 “*Que adiciona un artículo transitorio al Código Fiscal para autorizar la acuñación de monedas conmemorativas al Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo y establece la normativa correspondiente*”.

Lo que se consulta:

“¿si los fondos recibidos el pasado 24 de septiembre de 2020, en concepto de señoreaje por la acuñación de 2019, tiene que cumplir con lo establecido en el artículo 70 de la Ley 175 de 3 de noviembre de 2020, general de cultura?”.

Esta Procuraduría es de la opinión que, los fondos recibidos por el Patronato Panamá Viejo en concepto del señoreaje proveniente de la acuñación de las monedas de calidad corriente conmemorativas al Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo, durante el período 2010 al 2019, *no tienen* que cumplir con lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley No.175 de 2020 “General de Cultura”, toda vez que ésta, no tiene efectos retroactivos y que los fondos recibidos el pasado 24 de septiembre de 2020, se encuentran establecidos y regulados por la Ley No.73 de 11 de noviembre de 2009 (*Ley Especial*), con el objetivo que sean utilizados de manera exclusiva en gestiones correspondientes con la ejecución del Plan Maestro del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo.

Es importante indicarle que la presente orientación, no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, de manera objetiva nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

A. Consideraciones previas.

La Ley No.30 de 6 de febrero de 1996¹, "*Por la cual se le asignan al Patronato de Panamá Viejo, Fondos del Estado destinados al mantenimiento, a la conservación y restauración del Conjunto Monumental Histórico de Panamá la Vieja (sic) y se regula su manejo y fiscalización*", estableció en su artículo 1, cuáles eran los bienes que formarían parte del patrimonio del Patronato de Panamá Viejo (*subsidios, donaciones, aportes, herencias, etc.*); y que, la autoridad encargada de fiscalizar el manejo de los bienes y fondos provenientes del Estado, sería la Contraloría General de la República. Veamos:

“Artículo 1. Consideranse (**sic**) parte del patrimonio del Patronato Panamá Viejo los siguientes bienes:

1. **El subsidio que le concede el Estado al Instituto Nacional de Cultura, así como cualquier otra partida** que se encuentre asignada dentro del presupuesto de las entidades autónomas y semiautónomas del Estado a este Instituto, **siempre que** el subsidio y las partidas en mención **estén destinados al Conjunto Monumental de Panamá la Vieja (sic)**...
2. Los fondos que reciba directamente de **donaciones o aportes realizados por alguna institución estatal u organismo internacional.**
3. Las **donaciones, herencias y aportes** que reciba, **de sus miembros o de cualquier otra persona natural o jurídica**, que serán considerados en su totalidad como gasto deducible de la renta gravable a favor de los contribuyentes en el cálculo del impuesto sobre la renta...
4. **Los fondos** que se generen como **producto de cualquier actividad que lleva a cabo el Patronato con esta finalidad.**
5. **Los fondos que adquiera por cualquier otro título.**

Parágrafo. La Contraloría General de la República fiscalizará el manejo de los bienes y fondos del Patronato de Panamá Viejo provenientes del Estado y, en tal sentido, podrá hacer, con o sin previo aviso, inspecciones y arqueos periódicos generales o parciales.” (Lo resaltado es nuestro)

¹ Publicada en la Gaceta Oficial No. 22969 de 7 de febrero de 1996.

Posteriormente, esta norma fue modificada por las *Leyes No.56 de 6 de agosto de 2003*² y *No.49 de 19 de diciembre de 2005*³, adicionándose respectivamente los numerales 6 y 7, mismos que hacían referencia, a que los fondos recibidos por concepto del *señoreaje* correspondiente al Estado, por la emisión y acuñación de las monedas conmemorativas del Conjunto Monumental Histórico, formarían parte del patrimonio del Patronato Panamá Viejo, debiendo éstos (*los fondos*) ser utilizados para la conservación de la Torre de la Catedral y del Puente del Rey.

- Ley No.56 de 2003 “Que adiciona un artículo transitorio al Código Fiscal, para autorizar la acuñación de monedas conmemorativas del Consejo Monumental Histórico de Panamá Viejo, y dicta otras disposiciones”.

“**Artículo 4.** Se adiciona el numeral 6 al artículo 1 de la Ley 30 de 1996, así:

Artículo 1. Consideranse (**sic**) parte del Patrimonio del Patronato Panamá Viejo los siguientes bienes:

...

6. **El señoreaje correspondiente al Estado por la emisión y acuñación de las monedas conmemorativas del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo**, luego de financiar el costo total de la acuñación de la moneda conmemorativa.

Los fondos recibidos por este concepto serán utilizados por el Patronato Panamá Viejo exclusivamente para la inversión en obras destinadas a la investigación, restauración mantenimiento, conservación y desarrollo de los programas correspondientes a la ejecución del Plan Maestro del Conjunto Monumental de Panamá Viejo, principalmente la conservación de la Torre de la Catedral.

...” (Lo resaltado es nuestro)

- Ley No.49 de 2005 “Que adiciona un artículo transitorio al Código Fiscal, para autorizar la acuñación de monedas conmemorativas del Consejo Monumental Histórico de Panamá Viejo, y dicta otras disposiciones”:

“**Artículo 4.** Se adiciona el numeral 7 al artículo 1 de la Ley 30 de 1996, así:

Artículo 1. Se consideran parte del Patrimonio del Patronato Panamá Viejo los siguientes bienes:

7. **El señoreaje correspondiente al Estado por la emisión y acuñación de las monedas conmemorativas del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo**, luego de financiar el costo total de la acuñación de la moneda conmemorativa.

Los fondos recibidos por este concepto serán utilizados por el Patronato Panamá Viejo exclusivamente para la inversión en obras destinadas a la investigación, restauración

² Publicada en la Gaceta Oficial No. 24863 de 11 de agosto de 2003.

³ Publicada en la Gaceta Oficial No. 25449 de 21 de diciembre de 2005.

mantenimiento, conservación y desarrollo de los programas correspondientes a la ejecución del Plan Maestro del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo, principalmente la conservación del Puente del Rey.” (Lo resaltado es nuestro)

Se destaca de las tres (3) leyes arriba citadas, que son parte del Patrimonio del Patronato Panamá Viejo, los siguientes fondos:

- a) **El subsidio** concedido por el Estado, al Ministerio de Cultura, siempre que esté destinado al Conjunto Monumental de Panamá Viejo.
- b) Cualquier **partida** que se encuentre asignada, dentro del presupuesto de las entidades autónomas y semiautónomas de Estado, al Ministerio de Cultura, siempre que ésta se encuentre destinada al Conjunto Monumental de Panamá Viejo.
- c) Las **donaciones o aportes** por parte de instituciones estatales u organismo internacional.
- d) Las **donaciones, herencias y aportes** de sus miembros o cualquier persona natural o jurídica.
- e) Los **fondos** producto de actividades que lleve a cabo el Patronato.
- f) Los **fondos** que adquiera por cualquier otro título.
- g) Los **fondos** producto del señoreaje correspondiente al Estado, por la emisión y acuñación de las monedas conmemorativas del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo, para la conservación de la Torre de la Catedral y el Puente del Rey.

B. Fundamentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

I. Del Principio de Especialidad.

Etimológicamente el principio de especialidad, hace referencia al: *“Criterio que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general... la materia regulada, al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. La preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad. La norma que representa el género y la que regula la especie poseen elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género.”*⁴

Ahora bien, sobre este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 25 de enero de 2006, ha señalado entre otras cosas, lo siguiente:

..

...

El principio de especialidad, como elemento fundamental en las normas de hermenéutica legal, viene claramente consignado en el artículo 14 del Código Civil, que a la letra dice:

Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

⁴ <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-especialidad>

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o a casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviera en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate.

A partir del texto citado, la Sala estima que aun cuando el Decreto de Gabinete No.224 de 1969 y el Decreto Ley 2 de 1998, tienen ambas, jerarquía de Ley, y cada una, en su respectiva especialidad, se refieren a juegos de suerte y azar, la normativa de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional de Beneficencia es de aplicación preferente, en atención al artículo 14 del Código Civil dilucidador de la aparente antinomia jurídica, mediante la regla que establece que *siempre se prefiere la norma especial, y que si las disposiciones que reclaman aplicación tienen una misma especialidad y están previstas en diversas leyes, se preferirá la disposición de la ley especial sobre la materia de que se trate.*" (Resaltado nuestro)

II. Del Derecho Interno.

- **Ley No.73 de 11 de noviembre de 2009 "Que adiciona un artículo transitorio al Código Fiscal para autorizar la acuñación de monedas conmemorativas al Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo y establece la normativa correspondiente".**

Esta legislación estableció entre otras cosas en su artículo 1, la creación de una colección de monedas de medio Balboa (B/.0.50) durante los años 2010 al 2019, con el objetivo de resaltar la importancia del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo, contribuir a su puesta en valor y conmemorar la celebración de los Quinientos años de Fundación de la ciudad de Panamá. Veamos:

"Artículo 1. Se adiciona el artículo 1172-X (transitorio) al Código Fiscal, así:

Artículo 1172-X (transitorio). Se crea, durante los años 2010 al 2019, una colección de monedas de medio balboa (B/.0.50) para resaltar la importancia del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo, contribuir a su puesta en valor y conmemorar la celebración de los quinientos años de fundación de la ciudad de Panamá.

...

Además, se acuñaran, durante los años 2013, 2014 y 2019, dos mil monedas de calidad de prueba cada año..."

En este sentido, el artículo 5 ibídem dispuso que:

"Artículo 5. El derecho de señoreaje proveniente de la acuñación de las monedas de calidad corriente conmemorativas al Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo, durante el período 2010 al 2019, previa deducción de los gastos que le genere esta acuñación al

Banco Nacional de Panamá, **será transferido a favor del Patronato Panamá Viejo**. Asimismo, el costo de las acuñaciones de monedas de calidad de prueba durante los años 2013, 2014 y 2019 será deducido del señoreaje que se transferirá al Patronato Panamá Viejo en cada una de estas vigencias fiscales.

Los fondos recibidos por concepto de señoreaje serán utilizados por el Patronato de Panamá Viejo exclusivamente para obras destinadas a la investigación, restauración, mantenimiento, conservación y desarrollo de los programas correspondientes a la ejecución del Plan Maestro del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo. (Lo resaltado es nuestro)

Tres son los aspectos de importancia que se desprenden del artículo 5 arriba transcrito:

1. El derecho de señoreaje proveniente de la acuñación de las monedas conmemorativas al Conjunto Histórico de Panamá Viejo, sería transferido a favor del Patronato Panamá Viejo, una vez realizada la deducción de los gastos que le generase al Banco Nacional de Panamá, la acuñación de las mismas.
2. El costo de las acuñaciones de monedas de calidad de prueba de los años 2013, 2014 y 2019, sería deducido del señoreaje que se transferiría al Patronato Panamá Viejo en cada una de estas vigencias fiscales.
3. Los fondos recibidos en concepto de señoreaje, debían ser utilizados exclusivamente para obras destinadas a la investigación, restauración, mantenimiento, conservación y desarrollo de los programas correspondientes a la ejecución del Plan Maestro del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo.

➤ **Ley No.175 de 3 de noviembre de 2020 “General del Cultura”.**

La referida Ley, dispone en su Sección 4ª “Patronatos” del Capítulo V sobre Gobernanza Cultural, que los Patronatos previstos en ella, tienen a su cargo la responsabilidad de la administración, conservación, mantenimiento, desarrollo, seguridad y custodia de sitios arqueológicos e históricos y de bienes patrimoniales, muebles e inmuebles de carácter cultural que son propiedad del Estado⁵.

Con referencia a lo anterior, es preciso señalar que se establecen cuáles son los Patronales a los que les aplica esta norma:

“Artículo 64. Ámbito de aplicación. Esta sección es aplicable a los Patronatos que administran el Teatro Nacional, ubicado en el Corregimiento de San Felipe, distrito de Panamá, provincia de Panamá; al Museo Antropológico Reina Torres de Araúz, ubicado en el corregimiento Santa Ana, distrito de Panamá, provincia de Panamá; al Conjunto Monumental Histórico de Panamá la Vieja, ubicado en el corregimiento de Parque Lefevre, distrito de Panamá, provincia de Panamá; al Conjunto Monumental Histórico de Portobelo y al

⁵ Cfr. Artículo 63, de la Ley No.175 de 2020.

Castillo de San Lorenzo el Real de Chagres, ubicado en la provincia de Colón, y **cualquier otro patronato que se establezca y tenga a su cargo las responsabilidades mencionadas en el artículo anterior.**” (Lo resaltado es nuestro)

Se colige del referido artículo, que los Patronatos estrictamente vinculados al ámbito de aplicación de la norma, son los siguientes:

1. El Patronato que administra el Teatro Nacional;
2. El Patronato que administra al Museo Antropológico Reina Torres de Araúz;
3. **El Patronato que administra al Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo;**
4. El Patronato que administra al Conjunto Monumental Histórico de Portobelo y al Castillo de San Lorenzo el Real de Chagres; y
5. Cualquier otro que se establezca y tenga a su cargo la responsabilidad de la administración, conservación, mantenimiento, desarrollo, seguridad y custodia de sitios arqueológicos e históricos y de bienes patrimoniales, muebles e inmuebles de carácter cultural que son propiedad del Estado.

En ese sentido, se dispone que con la finalidad de poder garantizar el cumplimiento de las funciones establecidas en ésta Ley, los Patronatos trabajarán junto con el Ministerio de Cultura, estarán sujetos a lo dispuesto en ella, a las leyes regentes en dicha materia y a lo establecido en los estatutos derivados de su creación⁶.

Por último, respecto a las adquisiciones que realicen los Patronatos, por sumas superiores a los B/.50,000.00 balboas, la Ley en su artículo 70, señala que deberán cumplir con lo establecido en Ley No.22 de 2006 (*Contrataciones Públicas*) y sus modificaciones, que dice:

“**Artículo 70. Adquisiciones.** Las adquisiciones que realicen los patronatos por sumas superiores a cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) tendrán la obligación de cumplir con la Ley 22 de 2006 y sus modificaciones.”

Nuestras conclusiones.

1. En cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 del Código Civil, se preferirá la disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o a casos particulares, sobre aquella que tenga carácter general.
2. La Ley No.73 de 11 de noviembre de 2009, es de carácter especial por lo que establece que los fondos recibidos producto del señoreaje, proveniente de la acuñación de las monedas conmemorativas al Conjunto Histórico de Panamá Viejo, durante los períodos 2010 al 2019, fueran transferidos a favor del Patronato Panamá Viejo, con el objetivo de ser utilizadas de manera exclusiva para obras destinadas a la investigación, restauración, mantenimiento, conservación y desarrollo de los programas correspondientes a la ejecución del Plan Maestro del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo.

⁶ Cfr. Artículo 65 ibídem.

3. Respecto de los fondos obtenidos producto del señoreaje de los periodos 2010 al 2019, se atenderán al tenor de lo establecido de la Ley No.73 de 11 de noviembre de 2009, por ser ésta, la ley vigente al momento en que se obtuvieron los fondos (*Ley especial*), por lo que no se le podrá aplicar las normas contenidas en la Ley No.175 de 3 de noviembre de 2020, de manera retroactiva.

Es por todo lo anterior, que este Despacho comparte el criterio jurídico por ustedes señalado, al sostener "...que los fondos recibidos el pasado 24 de septiembre de 2020 en concepto de señoreaje por la acuñación de 2019, no tiene que cumplir con lo establecido en el artículo 70 de la Ley 175 de 2020, general de cultura, ya que la misma entró en plena vigencia el pasado 11 de noviembre de 2020, fecha en que la misma fue publicada en la Gaceta Oficial No. 29,151-A, de la mencionada fecha y sobre todo, porque la Ley 175 de 2020, no tiene efectos retroactivos", como ya lo hemos señalado en párrafos anteriores.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc/jabsm
C-112-22

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*