

7 de febrero de 1996

C-32.-

Profesor
RICAURTE MARTINEZ RODLES
Director General del
Instituto Nacional de
Cultura
E. S. D.

Señor Director General:

Acusamos recibo de su Nota No. 3385/D.G., fechada 18 de diciembre de 1995 y recibida en este Despacho el 26 del mismo mes y año, mediante la cual eleva consulta sobre lo siguiente:

1.- ¿Puede una Autoridad Administrativa, es decir, un Gobernador, Alcalde o Corregidor conmutar una multa de Diez Mil Balboas (B/.10,000.00) impuesta por la violación del Artículo 28 de la Ley 14 de 5 de mayo de 1982, a razón de un (1) día de arresto, por cada Balboa de multa, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 885 del Código Administrativo, reformado por el Artículo 6º de la Ley 71 de 1938?

2.- ¿Si una Autoridad Administrativa impone una multa de Diez Mil Balboas (B/.10,000.00), por la violación del Artículo 28 de la Ley 14 de 5 de mayo de 1982, puede la misma fundamentada en el Artículo 885 del Código Administrativo, reformado por el Artículo 6º de la Ley 71 de 1938, conmutar dicha multa imponiendo una pena de arresto de trescientos sesenta y cinco (365) días? ¿Si esto fuere así, puede el multado pagar la suma de trescientos sesenta y cinco Balboas (B/.365.00), para suspender el arresto y si esto se diera en qué caso quedaría la multa no cobrada?

3.- ¿De no poderse realizar la conmutación de una multa en los términos que dispone el Artículo 885 del Código Administrativo, reformado por el Artículo 6º de la Ley 71 de

1938, ¿ qué procedimiento que pueda ser aplicado eficazmente por Alcaldes o Corregidores en Distritos como el de Los Pozos, Las Minas, Santa María, etc., puede seguirse para lograr que se pague la totalidad de una multa impuesta en el caso de que el multado se rehuse a cumplir con la mencionada sanción, teniendo presente que municipios como los mencionados, no cuentan con funcionarios que ejerzan labores de asesoría legal, juez ejecutor, etc., para implementar procedimientos de cobros de multas de manera adecuada?"

Antes de contestar las interrogantes transcritas, consideramos de suma importancia aclarar el contenido y alcance del Artículo 28 de la Ley 14 de 5 de mayo de 1932, (Por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación), el cual para una mejor ilustración pasamos a transcribir:

"ARTICULO 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 (B/.1,000.00) a diez mil balboas (B/.10,000.00) por las Autoridades Administrativas con arreglo a las normas de procedimientos del Código Administrativo. La multa se impondrá de acuerdo con el valor de los objetos y a los daños causados en los sitios arqueológicos."

Del artículo pretranscrito, observamos que el mismo prohíbe a particulares o agencias el realizar investigaciones o excavaciones de sitios arqueológicos y la venta, canje y exportación de materiales arqueológicos, sin obtener previamente autorización de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, lo cual sólo será posible a través de instituciones científicas.

La multa que contempla este artículo a los infractores del mismo, se deberá imponer según el procedimiento establecido en el Código Administrativo, y como ya lo ha indicado este Despacho en una consulta anterior, éste se refiere al contemplado en el Artículo 1708 y siguientes del citado cuerpo legal, relativos al procedimiento correccional de las faltas y contravenciones de policía. (V. Consulta No.433 de 8 de noviembre de 1991).

A continuación nos permitimos expresar, el procedimiento que se debe observar y cumplir al imponer la mencionada multa. Analicemos:

En primer lugar, debe citarse al supuesto infractor a fin de formularle los cargos correspondientes y oír los descargos que a bien tenga formular, luego de lo cual se impondrá la multa correspondiente, que según el Artículo 28, oscilará de B/.1,000.00 a B/.10,000.00, "si el acusado no pudiere negar el cargo, ni propusiere presentar pruebas que justifiquen su inocencia" e si con posterioridad a la práctica de éstas, no recuete desvirtuada su culpabilidad. Contra esta decisión de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico cabe el recurso de apelación ante la Dirección del Instituto Nacional de Cultura, de 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.

Ahora bien, pareciera que el problema surge luego de impuesta la multa, al hacerla efectiva. Veamos lo que se hace actualmente:

De la lectura del criterio legal adjunto a la Consulta, observamos que luego de impuesta la multa se remite la Resolución de la Dirección de Patrimonio Histórico a la Autoridad de Policía (Alcalde), para que éste comine al sancionado al pago de la multa, lo cual se hace a través de una resolución.

mial. pract.

Consideramos que el procedimiento o mecanismo utilizado para hacer cumplir la multa no es el correcto, toda vez que de no lograrse el objetivo (pago de la multa) la autoridad policiva no tiene facultades para ejercitar ninguna otra acción.

En primer lugar, queremos indicar que las únicas sanciones a aplicar a los infractores del Artículo 28 citado, es la pena de multa y el decomiso del material, y ello por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, ya que por Ley así está establecido, por tanto no pueden las autoridades de policía aplicar las sanciones contempladas en dicho artículo y mucho menos convertirlas, aplicando lo establecido en el Artículo 885 del Código Administrativo, ya que la Ley 14 de 1982 no prevé tal posibilidad. Lo único que esta Ley establece es que el procedimiento a seguir a los infractores del Artículo 28 es el contemplado en el Código Administrativo, específicamente en el Artículo 1708 y siguientes.

Pues bien, retomando el punto en cuestión, la corresponde a la Dirección de Patrimonio Histórico imponer la multa y cobrarla, de no cubriría el infractor, consideramos que cabe perfectamente el cobro de la misma ante la jurisdicción ordinaria, a través de un proceso ejecutivo, ya que la Ley 14 de 1982 no instituye la jurisdicción coactiva, lo cual no es impedimento para acudir a la jurisdicción ordinaria, en razón de que desde el momento en que la citada Ley le atribuye a la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico el conocimiento de las infracciones que se den al Artículo 28, se les está facultando especialmente para ejercer funciones de policía,

** Cobro
vin
Ejecut.*

establaci6ndose un proceso que lleva implícito la actividad jurisdiccional, toda vez que se contempla una conducta determinada, la cual es considerada una falta administrativa. Se considera igualmente, el otorgamiento del recurso de apelaci6n ante el Instituto Nacional de Cultura, lo cual agota la vfa gubernativa, no pudiendo impugnarse tal decisi6n ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ya que la Resoluci6n del Patrimonio Hist6rico es un acto de policia de naturaleza correccional (penal), por lo que no es recurrible segun el Articulo 17 de la Ley 33 de 1946, que modifica el Articulo 28 de la Ley 135 de 1943, de lo Contencioso Administrativo.

Qto
Verificaci6n
critica

Debemos recordar que, cuando hablamos de funciones de policia no debemos limitarnos a la ejercida por las autoridades de policia enunciadas en el Articulo 865 del C6digo Administrativo (Presidente de la Rep6blica, Gobernadores, Alcaldes, Corregidores, Regidores y Comisarios), ya que en la Administraci6n P6blica existen otros entes que sin ser autoridades de policia ejercen las funciones atinentes a 6stas de una manera especial, como es el caso que nos ocupa, la Direcci6n de Patrimonio Hist6rico. Para una mejor ilustraci6n del concepto de policia nos permitimos transcribir el dato por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en diversos Fallos, el cual seala "que la noci6n de policia, en sentido lato hace alusi6n a la potestad de la Administraci6n P6blica de establecer lmites a las actividades de los administrados con el fin de preservar el orden p6blico." (V. Fallo de 23 de abril de 1993).

Por de
policia

Consideramos pues, que una vez ejecutoriada la resoluci6n que impone la multa, sin que el sancionado cumpla, cabe perfectamente, como ya lo indicamos, instaurar un proceso ejecutivo, ya que la resoluci6n emitida por la Direcci6n de Patrimonio Hist6rico conlleva una condena, lo cual cumple con el requisito contemplado en el numeral 1º del Articulo 1639 del C6digo Judicial, que textualmente seala:

"ARTICULO 1639- Son títulos ejecutivos:

- 1.- Las sentencias ejecutoriadas de condenas y las resoluciones ejecutoriadas que aprueben un allanamiento, un acuerdo o un convenio; (El subrayado es nuestro)."

Por la relación e importancia, que tiene con el punto objeto de la consulta, nos permitimos reproducir los atinados comentarios del jurista colombiano Gustavo Humberto Rodríguez, en su obra *Procesos Contenciosos Administrativos*, cuando al referirse a las facultades que tiene la Administración Pública, para exigir sus créditos nos dice:

" Como los administrados pueden adquirir obligaciones pecuniarias, créditos, deudas fiscales, a favor de la administración, expresadas en títulos ejecutivos (sentencias, actos administrativos y documentos que contengan la obligación en forma clara, expresa y exigible), ella adquiere la calidad de acreedora que le permite ejercer la acción ejecutiva, para el cobro de su acreencia mediante el procedimiento del juicio ejecutivo, el que, como se observa, es de cobro forzado o coactivo." (op.cit. Parte Especial, Segunda Edición, 1988, pág. 254).

Sin embargo, cuando las obligaciones o créditos son con la Administración Pública, la Ley ha decidido otorgarle una concesión especial a ésta de que pueda cobrarlos directamente, sin necesidad de someter dichos créditos a la jurisdicción ordinaria, a través de la denominada jurisdicción coactiva, que desde el punto de vista orgánico, es "el conjunto de funcionarios estatales investidos por la ley de competencia para tramitar la ejecución forzada de acreencias o deudas fiscales.

Y desde el material, la función misma de carácter jurisdiccional, destinada a realizar tales ejecuciones. Es, pues, una jurisdicción especial, que también ha sido llamada justicia fiscal, por cuanto se encarga de hacer efectivas las deudas al fisco, o a favor del Estado."

(Gustavo Humberto Rodríguez. *Ibidem*).

Conceptuamos que la resolución de la Dirección de Patrimonio presta mérito ejecutivo, ya que la misma contempla una condena, que contiene un crédito exigible a favor del Estado, es decir, contiene una suma líquida, determinada y exigible.

Sobre los aspectos sustanciales que debe contener el título ejecutivo, el procesalista panameño Dr. Pedro Barzallo, nos comenta:

"a) Definitiva, o sea que no puede estar sujeta a impugnaciones que tendrían la eficacia procesal de suspender la ejecución;

b) líquida, o sea que debe expresar una cantidad determinada; debe constar en cifras precisas la cantidad por la cual se hará valer el título y por consiguiente el requerimiento de pago al deudor.

c) vencida y por tanto exigible o sea que su eficacia o efectividad no dependa de ningún término, ni ninguna restricción y menos de una contraprestación del acreedor o de una condición." (Revista Lex No. 22 de 1982).

No cabe la menor duda, que la Resolución en comento al imponer una multa, tiene como finalidad que la misma se cumpla, y tal propósito se puede lograr, por la sencilla razón de que la misma reúne los requisitos exigidos a los títulos ejecutivos, haciéndola exigible a través de un proceso ejecutivo en la vía ordinaria.

Nuestro criterio tiene su respaldo jurídico, en la opinión esbozada en párrafos precedentes, cuando hicimos énfasis en que ni el Instituto Nacional de Cultura, ni la Dirección de Patrimonio Histórico de ese ente estatal, gozan del privilegio de la jurisdicción coactiva; de allí, pues, que para hacer efectivo el cobro de la multa se debe recurrir al proceso ejecutivo en la justicia ordinaria.

En este aparte, nos permitimos transcribir la parte pertinente de un Auto de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sobre un proceso coactivo que llevó acabo el Instituto Panameño de Turismo, sin tener jurisdicción para ello:

"Al examinar los antecedentes que acompañan las presentes excepciones, la Sala observa que el Instituto Panameño de Turismo no tiene atribuido el ejercicio de la jurisdicción coactiva, porque la Ley 19 de 3 de agosto de 1992 derogó el Decreto Ley No. 22 de 1989 que, en el Artículo 10, otorgaba el ejercicio de la jurisdicción coactiva al I.P.A.T.

Como el I.P.A.T. no puede ejercer la jurisdicción coactiva, para hacer efectivo sus créditos debe acudir a la jurisdicción ordinaria."

(FALLO de 30 de noviembre de 1991)

El Fallo transcrito confirma nuestra tesis que en ausencia de la jurisdicción coactiva, la Dirección de Patrimonio Histórico puede hacer efectivo su crédito a través de la jurisdicción ordinaria.

Otro aspecto por el cual consideramos, que no debe al Alcalde ejecutar las Resoluciones dictadas por la Dirección de Patrimonio Histórico, es el hecho que al no hacer efectiva la multa no puede esta Autoridad de Policía convertir la misma en pena de arresto, ya que la Ley 14 de 1982, no lo faculta para ello; además, que estaría vulnerando un bien jurídico elevado a nivel constitucional, como lo es la libertad personal, consagrado en el Artículo 21 de la Constitución Política, que textualmente reza:

"ARTICULO 21- Nadie pueda ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previa-

mente definido en la Ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado, si la pidiere.

El delincuente sorprendido in fraganti pueda ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Nadie pueda ser detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley.

No hay prisión, detención o arresto por deuda u obligaciones puramente civiles."

Es más, consideramos que de aplicarse la pena de arresto, ya sea por la Dirección de Patrimonio Histórico o la Autoridad de Policía, estarían actuando fuera de lo previsto por la Ley, lo cual conllevaría a la comisión del delito de abuso de autoridad, ya que el funcionario público sólo pueda hacer lo que la Ley prevea, según lo dispuesto en el Artículo 18 de la Constitución Política, y en el Artículo 336 del Código Penal.

Con lo antes expuesto, esperamos haber aclarado las interrogantes planteadas, ya que como hemos expuesto la competencia para aplicar la Ley 14 de 5 de mayo de 1982, es exclusiva de la Dirección de Patrimonio Histórico.

También ha quedado claro que no cabe la conmutación de la multa a arresto, ya que la Ley en comento no lo prevea, además que se estaría violando el Artículo 21 del Texto Fundamental.

Otro aspecto que queremos resaltar es que sólo es aplicable el Código Administrativo en lo atinente al procedimiento a seguir para la imposición de la multa, no así en la ejecución de la misma.

[Handwritten signature]

Finalmente, consideramos prudente hacer las siguientes recomendaciones:

1) Deben realizar las gestiones necesarias para que se modifique la Ley 14 de 1982, a fin de que se establezca en forma precisa cuál va a ser el procedimiento a seguir en la ejecución de las Resoluciones que imponen multa a los infractores del Artículo 28. Inclusive, consideramos pertinente, una reforma a la Ley Orgánica del I.N.A.C. a fin de que se institucionalice la jurisdicción coactiva.

2) Deberá definirse claramente que cuando el Artículo 28 hace referencia a las "Autoridades Administrativas", como aquellas que impondrán la sanción, se está refiriendo a las Autoridades de Patrimonio Histórico y no a las Autoridades de Policía, ya que son autoridades con diferentes competencias.

3) Igualmente, consideramos que en tales reformas deberá indicarse que las multas impuestas deberán ingresar al patrimonio de la Dirección de Patrimonio Histórico, ya que las mismas ayudarían en la labor que tiene que desempeñar esta Dirección.

Esperamos de esta forma haber aclarado las dudas existentes sobre el tema consultado.

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos, Hijo
Procurador de la Administración, Suplente