



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de agosto de 2018
C-060-18

Ingeniera
Janelle Davidson B.
Directora General
Instituto Nacional de Cultura (INAC)
E. S. D.

Ref.: Viabilidad para ejecución de funciones del INAC respecto a Patrimonios Históricos sin tener dominio del inmueble.

Señora Directora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante **Nota No.150-18/DG/DAJ de 5 de junio de 2018**, y recibida en este Despacho el 11 de junio de 2018, mediante la cual solicita opinión legal con relación a la viabilidad o no de poder firmar planos, realizar licitaciones públicas para el mejoramiento, rehabilitación, adecuación y restauración de las estructuras existentes en la Finca No.321003 que corresponde a la Plaza de Francia, Las Bóvedas y el Paseo Esteban Huertas, así como solicitar estudio de impacto ambiental, a pesar de no tener la titularidad de dicho inmueble.

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría es del criterio que **a pesar de estar legalmente facultado el Instituto Nacional de Cultura (INAC), para ejercer sus funciones de reconocimiento, estudio, custodia, conservación, restauración, enriquecimiento y administración del Patrimonio Histórico de la Nación mediante Ley No.63 de 6 de junio de 1974 y Ley 14 de 5 de mayo de 1982, y de que se haya autorizado al Ministerio de Economía y Finanzas adjudicar, a título de donación al INAC la finca No.321003 mediante Resolución de Gabinete No.119 de 26 de julio de 2011, no cuenta con el dominio de los bienes inmuebles objeto de la consulta, pues no se ha perfeccionado la transmisión de estos mediante instrumento público debidamente constituido para tal fin, imposibilitando la ejecución de los trámites de firma de planos, licitaciones públicas para el mejoramiento, rehabilitación, adecuación y restauración de las estructuras existentes, así como también la solicitud de estudio de impacto ambiental.**

A continuación, nos permitimos externar los argumentos jurídicos y consideraciones que sirvieron de sustento para llegar a la presente valoración:

I. Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

Nuestra Constitución Política en su artículo 85, establece que constituyen patrimonio histórico de la Nación los sitios y objetos arqueológicos, los documentos, monumentos históricos y otros bienes muebles e inmuebles que sean testimonio del pasado panameño.

La Ley No.63 de 6 de junio de 1974, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura (INAC), establece como una de sus funciones, la de 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.¹

Del mismo modo, el artículo 1 de la Ley 14 de 5 de mayo de 1982, modificada por la Ley 58 de 7 de agosto de 2003, establece que le corresponde al Instituto Nacional de Cultura (INAC), a través de la Dirección de Patrimonio Histórico el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación.

Siendo ello así, el artículo 1 de la Ley 43 de 10 de septiembre de 2010, por medio de la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 63 de 1974, establece qué patrimonios o recursos forman parte del INAC:

“**Artículo 1.** El artículo 12 de la Ley 63 de 1974 queda así:

Artículo 12. Formarán parte del Patrimonio del Instituto Nacional de Cultura:

1. Los edificios, instalaciones y bienes muebles de carácter cultural pertenecientes al Gobierno Nacional o al Instituto Nacional de Cultura y Deportes. Se exceptúan los que forman parte de las instalaciones propias de los establecimientos docentes;
2. Los inmuebles donde están ubicados el Teatro Nacional, el Palacio Nacional, la Antigua estación del Ferrocarril y la Finca No.768, Tomo 17, Folio 134, ubicada en la avenida B, No.1008, donde se encuentra el edificio de Bellas Artes, el inmueble conocido como Casa del Cabildo en la ciudad de Los Santos y los Archivos Nacionales.
3. El inmueble donde se encuentra ubicado el Museo Afroantillano, localizado en la calle 24 y avenida Justo Arosemena, El Marañón, corregimiento de Calidonia, distrito de Panamá.
4. Los museos nacionales;
5. El producto de sus actividades y el de las tasas y derechos que reciba por el uso de sus instalaciones;
6. **Las herencias, legados y donaciones los que se aceptarán a beneficio de inventario, y**
7. Las subvenciones y subsidios que reciba el Gobierno Nacional para el desarrollo de sus actividades.”

¹ Numeral 9 del Artículo 3 de la Ley No.63 de 1974.

En ese sentido, cabe resaltar que la Ley 2 de 8 de enero de 1920, declaró monumento nacional el conjunto de obras que forman las murallas que rodea la Plaza de Francia y de conformidad con la Ley 91 de 22 de diciembre de 1976 y el Decreto Ley 9 de 27 de agosto de 1997, se entiende que forman parte del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá.

En vista de lo anterior, el Consejo de Gabinete mediante **Resolución de Gabinete No.119 de 26 de julio de 2011**, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas adjudicar a título de donación a favor del Instituto Nacional de Cultura (INAC), la Finca No.321003 que corresponde a la Plaza de Francia, Las Bóvedas y el Paseo Esteban Huertas, cuyo propietario es La Nación.

Cabe resaltar, que la Resolución de Gabinete No.119 de 2011, en su parte motiva determinó que mediante la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 41 de 10 de julio de 2008, que adiciona el artículo 84-A, se facultó al Ministerio de Economía y Finanzas a enajenar bienes públicos, a título de donación.

Del mismo modo, estableció que de conformidad a los avalúos practicados por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y por la contraloría General de la República, a la Finca 321003, se le asignó un valor promedio total de diez millones seiscientos ochenta mil sesenta balboas con 00/100 (B/.10,680,060.00) por lo que a razón de ello, el Consejo de Gabinete, quedó debidamente facultado por el literal b, numeral 6 del artículo 56 de la Ley 22 de 2006, modificado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, en concordancia con el artículo 84-A, adicionado por la Ley 41 de 10 de julio de 2008, para autorizar dicha adjudicación, a título de donación.

En este sentido, la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública, la cual fue reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, y que en materia de donaciones determina lo siguiente:

“Artículo 96. Enajenación de bienes públicos. Solo se podrán enajenar bienes públicos a título de donación, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, a favor de las entidades o dependencias públicas o asociaciones sin fines de lucro. En el caso de estas asociaciones, para realizar dichas bienes actividades de interés nacional o social comprobado. La donación será aprobada por la autoridad competente, según se describe en el numeral 6 del artículo 2 de esta Ley, por la cuantía del bien.” (Lo resaltado es nuestro)

De la norma transcrita, se puede colegir que sólo podrán enajenarse los bienes del estado a título de donación por medio del Ministerio de Economía y Finanzas, a favor de otras entidades o dependencias públicas o asociaciones sin fines de lucro, y que deberá tomarse en cuenta la cuantía y suscribirse a los parámetros señalados en el numeral 6 del artículo 2 de la precitada Ley (reformado por la Ley 61 de 2017), con la finalidad de determinar qué autoridad es competente para aprobar la donación.

No obstante lo anterior, luego de los estudios realizados por esta Procuraduría, se advierte, que en el Registro Público no consta una escritura pública que demuestre el inicio y perfeccionamiento del trámite correspondiente a la adjudicación de dicho inmueble al Instituto Nacional de Cultura (INAC), ubicado en el Corregimiento de San Felipe, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, con código de ubicación N°8701 y Folio Real N°321003. Siendo ello así, resaltamos que según lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución de Gabinete No.119 de 26 de julio de 2011, en dicha escritura pública de traspaso a título de donación al Instituto Nacional de Cultura (INAC), deberá constar la firma del Ministro de Economía y Finanzas.

Por ello, resaltamos que el artículo 954 del Código Civil establece que para que sea válida una donación de una cosa inmueble, ha de hacerse en escritura pública, expresándose en ella individualmente los bienes donados y el valor de las cargas que deba satisfacer el donatario. A su vez, el numeral 1 del artículo 1131 modificado por la Ley 43 de 13 de marzo de 1925 señala que deberán constar por instrumento público, los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles.

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría es del criterio que a pesar de estar legalmente facultado el Instituto Nacional de Cultura (INAC), para ejercer sus funciones de reconocimiento, estudio, custodia, conservación, restauración, enriquecimiento y administración del Patrimonio Histórico de la Nación mediante Ley No.63 de 6 de junio de 1974 y Ley 14 de 5 de mayo de 1982, y de que se haya autorizado al Ministerio de Economía y Finanzas adjudicar, a título de donación al INAC la finca No.321003 mediante Resolución de Gabinete No.119 de 26 de julio de 2011, no cuenta con el dominio de los bienes inmuebles objeto de la consulta, pues no se ha perfeccionado la transmisión de estos mediante instrumento público debidamente constituido para tal fin, imposibilitando la ejecución de los trámites de firma de planos, licitaciones públicas para el mejoramiento, rehabilitación, adecuación y restauración de las estructuras existentes, así como también la solicitud de estudio de impacto ambiental.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc

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**