

, 12 de agosto de 1988.

Señor Licenciado
Mario Luis Pittí Serrano
Director General del
Instituto Nacional de Cultura
E. S. D.

Señor Director General:

Doy contestación a su atenta Nota NPDG/211/88 fechada el 18 de julio pasado, recibida en esta Procuraduría el 25 del mismo, en la que nos plantea varias interrogantes relacionadas con el régimen sobre el Patrimonio Histórico de la Nación.

Por su orden, paso a contestar las mismas:

1.- Cuál es la situación legal de las disposiciones contenidas en la Ley 91 de 1976, que por una parte no son contrarias a la Ley 14 de 1982, pero por la otra, se refieren al Instituto Panameño de Turismo como el encargado de aplicarlas. "Se encuentran o no derogadas, o se debe entender que le corresponde al INAC a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico ejecutar lo dispuesto en estos preceptos legales."

A mi juicio, para enjuiciar correctamente esta interrogante, debemos utilizar las reglas de hermenéutica legal, ayudadas por la lógica jurídica. En este sentido, el artículo 36 del Código Civil establece que se considera derogada una norma legal cuando se dé uno de los tres supuestos siguientes:

- 1.- Declaración expresa del Legislador;
- 2.- Incompatibilidad con disposiciones legales especiales posteriores; o
- 3.- Promulgación de una nueva ley que regule íntegramente la materia a que se refería la norma anterior.

Confrontadas las excertas legales mencionadas, concluimos en que no se dan ninguno de estos supuestos derogatorios, ya que la Ley 91 de 1976 no ha sido derogada expresamente por la Ley 14 de 1982; no existe incompatibilidad entre ambas, salvo en lo referente a las autoridades encargadas de su aplicación; y la última no regula íntegramente la materia a que se refiere la primera. En efecto, mientras que la Ley 91

de 1976 regula en detalle los denominados Conjuntos Monumentales Históricos de Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, la Ley 14 en mención se refiere en forma general a todo el Patrimonio Histórico de la Nación. Es decir, antes de subrogarse, más bien se complementan ambas excertas.

En consecuencia, opino que todas las atribuciones que le correspondían al IPAT, en virtud de la Ley 91 de 1976, le competen ahora al INAC a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, puesto que a éste le han sido conferidas, mediante la Ley 14 de 1982, todas las facultades generales de reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación; y los Conjuntos Monumentales Históricos mencionados constituyen indudablemente parte del mismo, tal como se lo señalamos en la Nota N251 de 9 de marzo del presente año, dirigida al Lic. Nander Pitty Velásquez, Ministro de la Presidencia, cuya fotocopia le acompañamos a la presente para su mayor información.

Pregunta usted si en los siguientes casos en que un propietario, poseedor o tenedor de un inmueble que se encuentra situado dentro del Conjunto Monumental Histórico del Casco Viejo, haya:

A.- Construido sin la autorización respectiva o violando la concedida, destruya parte de la estructura antigua de un inmueble, variando la forma que tenía originalmente, ya sea en forma parcial o total.

B.- Efectuado reparaciones sin la autorización respectiva;

C.- Efectuado sin el debido permiso (o violando el concedido) remodelaciones que alteren el inmueble añadiendo elementos discordantes.

2 ¿Se le puede o no ordenar la demolición de lo construido a costa del interesado, concediéndole un plazo para tal efecto de acuerdo a lo que establece el artículo 44 de la Ley 91 de 1976?

Considero que, dependiendo de la gravedad del acto, es dable ordenar la demolición de lo construido a costa del interesado, en los tres supuestos en referencia, con fundamento en lo que establece el artículo 44 citado.

3 ¿Se le debe aplicar la sanción que establece el artículo 42 de la Ley 14 de 1982?

La sanción a la que alude el artículo 42 de la citada Ley es aplicable únicamente en aquellos casos en que se produzca la "destrucción o demolición" de monumentos nacionales.

4 ¿Se le puede demandar por daños y perjuicios y exigirle la reconstrucción de los destruido o una indemnización?

a.- ¿Que clase de acción sería y cuál sería el término de prescripción?

b.- ¿Que autoridad conocería de los trámites mencionados?

Considero que el artículo 44 de la Ley 91 de 1976, da pie para que el INAC exija la reconstrucción de lo destruido.

Además, es factible exigir una indemnización por daños y perjuicios, ya que de conformidad con el artículo 1644 del Código Civil, siempre que se cause daño a otro por culpa o negligencia surge la obligación de resarcirlo, máxime cuando se trata de bienes que constituyen el Patrimonio Histórico de la Nación, el cual es un legado que debe mantenerse incólume para el beneficio de la presente y las futuras generaciones. La acción en tal caso sería personal, porque tal como lo señala Cabanellas, "acción personal es la que corresponde a algunos para exigir de otro el cumplimiento de cualquiera obligación contraída, ya dimanase ésta de contrato, de cuasicontrato, de delito, cuasidelito o de la ley; y se dice personal porque nace de una obligación puramente de la persona (por oposición a cosa) y se da contra la obligada o su heredero".

El término de prescripción en estos casos es de un (1) año, según lo establece el artículo 1706 del Código Civil, modificado por el artículo 13 de la Ley 1 de 1988. Pero si el daño fue hecho intencionalmente, el término de prescripción es de quince (15) años (v. arts. 1701 y 1709 ibidem, en relación con el art. 130 del Código Penal).

De la demanda de indemnización deberá conocer "el Juez del lugar donde se causó el daño", con arreglo a lo dispuesto en el caso segundo del artículo 258 del Código Judicial.

5 ¿A cuál autoridad le corresponde imponer la sanción que instituye el artículo 42 de la Ley 14 de 1982?

Opino que el propio artículo 42 en su parte final aclara la situación, al señalar:

"La destrucción o demolición de estos monumentos será considerada como punible y el responsable será sancionado con pena de diez meses de prisión y multa de \$10,000.00 (Diez Mil Balboas) por la autoridad jurisdiccional competente."
(Las subrayas son mías).

O sea, que la imposición de la pena aludida estará a cargo de un Juez ordinario del ramo penal.

6 ¿Se puede efectuar un convenio para uso de terreno dentro del Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo con una persona que ha construido un restaurante sin previa solicitud, al igual que anexos, rellenos y plantaciones? ¿Bajo qué fundamento de derecho?

De acuerdo con los artículos 39 de la Ley 91 de 1976, y 39 de la Ley 14 de 1982, la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico tiene la facultad de "aprobar todo proyecto de obras" que se realicen dentro de los Conjuntos Monumentales y en las áreas adyacentes de un monumento nacional, velando siempre porque no se deteriore o desmejore el Conjunto Monumental o el monumento histórico respectivo.

Siendo ello así, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico podría otorgar la concesión aludida, si ella se ciñe a Derecho. Ello, claro está, se entiende sin perjuicio de otras medidas que puede adoptar en el caso subju^dice, tales como ordenar la eliminación de la vegetación que se considera una amenaza para los monumentos aledaños u ordenar la demolición del restaurante y sus anexos, con base en el artículo 44 de la Ley 91 de 1976, en relación con los artículos 1 y 45 de la Ley 14 de 1982.

7 ¿Se le debe ordenar que se abstenga de realizar cualquier otra acción? ¿A través de que vía, autoridad y procedimiento?

La respuesta a esta interrogante dependerá de la decisión que adopte la Dirección de Patrimonio Histórico sobre el particular, siendo evidente que la prohibición de nuevas obras será incompatible con los fines de la concesión solicitada. Ahora bien, en el evento de que esa Dirección decida negar el uso del área de terreno adyacente al restaurante de marras, bastará con que así se exprese mediante una resolución, en la que hará constar el o los motivos de la negativa; la misma deberá ser puesta en conocimiento del peticionario, y a éste se le debe permitir el uso de los recursos de reconsideración y de apelación (para ante la Dirección General del Instituto), según lo dispuesto en las Leyes 135 de 1943, 33 de 1946, 33 de 1984 y 20 de 1985.

8 ¿Se debe ordenar la demolición de lo construido en virtud del artículo 44 de la Ley 91 de 1976?

Esta medida dependerá de lo que más convenga a los intereses públicos, según las pruebas que se recojan. Pienso que por las repercusiones que tal medida involucra, ella debería analizarse detenidamente.

Pero de ser necesario a la conservación de los referidos monumentos históricos, tal medida es viable con arreglo al referido artículo 44 de la Ley 91 de 1976.

9. ¿Se le debe aplicar la sanción impuesta en el artículo 42 de la Ley 14 de 1982, toda vez que por sus acciones haya causado algún tipo de destrucción en el Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo?

Toda destrucción, de tales monumentos deberá ser objeto de investigación por la autoridad jurisdiccional competente, ya que así lo dispone el inciso segundo del artículo mencionado.

10. ¿Puede la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico en virtud de la facultad de administración concedida en la Ley 14, conocer de este tipo de solicitudes o le corresponde al Ministerio de Vivienda conceder las respectivas autorizaciones de cambio de uso de suelo?

Al Ministerio de Vivienda le corresponde a nivel nacional "establecer las normas sobre zonificación consultando con los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes" y "establecer regulaciones sobre las zonas industriales, residenciales y comerciales de los centros urbanos y urbanizaciones en general", de conformidad con lo dispuesto en los literales k) y v) del artículo 2º de la Ley Nº9 de 1973, Orgánica del Ministerio de Vivienda.

Pero dentro del área que conforman los Conjuntos Monumentales de Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, todo cambio de destino o uso de cualquier edificación, deberá ser autorizada por el Instituto Nacional de Cultura a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico. (V. art. 42 de la Ley 91 de 1976, en relación con el art. 1º de la Ley 14 de 1982).

En consecuencia, debe ser el Ministerio de Vivienda quien autorice el cambio de uso de suelo, previo el concepto favorable de la Dirección de Patrimonio Histórico.

11. ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de las infracciones a la Ley 14 de 1982?

La Dirección Nacional de Patrimonio Histórico es la autoridad competente para sancionar a los infractores de las disposiciones de la Ley 14 de 1982, según lo dispuesto en su artículo 30, y sus resoluciones son apelables ante la Dirección General del Instituto Nacional de Cultura, de acuerdo al mismo artículo.

12. ¿Se puede comisionar a la Alcaldía Municipal del Distrito respectivo la citación de los infractores para los efectos de que se le ponga en su conocimiento los cargos en

su contra y escuchar sus descargos (entendiéndose que se debe dejar constancia por escrito de dicha sustentación), para luego remitir las respectivas diligencias a la Dirección de Patrimonio Histórico para los efectos de dictar la decisión correspondiente?

Considero que si se puede comisionar a los Alcaldes de Distrito para la práctica de las diligencias antes mencionadas, en base a lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, modificado por el 21 de la Ley 52 de 1984, y en el artículo 44 ibidem.

13. ¿Cuál procedimiento del Código Administrativo es el aplicable en estos casos?

A mi juicio, como se trata de la imposición de una sanción, el procedimiento correccional de policía es el que se debe seguir en estos casos. Dicho procedimiento se encuentra regulado en los artículos 1708 y siguientes del Código Administrativo.

En la esperanza de haber absuelto debidamente su solicitud, quedo

del Señor Director General, atentamente,

OLMEDO SANJUR G.
Procurador de la Administración.

Adj.: Lo indicado.

/mder.