

28 de junio de 1996,

Doctora  
Ana Elena Porras  
Directora General del  
Instituto Nacional de Cultura  
E. S. D.

Señora Directora:

Nos es grato a través de la presente dar contestación a Consulta que elevara a este Despacho su antecesor en el cargo el Profesor Ricardo Martínez R., mediante Nota Nº.871 D:G/A.L., calendada 22 de mayo de 1996, en la que nos plantea de manera concreta la siguiente inquietud:

"1. Si se multa o no a las Casas Comerciales por la venta irregular de réplicas de piezas arqueológicas, según establece la Ley 14 de 5 de mayo de 1982, hecho que se realiza en la práctica a todas luces creando un mercado de falsificación con beneficios lucrativos".

En primer lugar, debemos señalar que si bien la Ley nos atribuye la calidad de servir de consejeros jurídicos a los servidores administrativos, esta asesoría se da previo el cumplimiento de formalidades que la misma Ley determina, en este caso, es menester que la Consulta formulada al Despacho esté debidamente acompañada del criterio jurídico expresado por el departamento o asesor legal de la entidad consultante acerca del tema o punto en consulta. (v.art.346 num. 6 Código Judicial)

Hemos examinado su solicitud, percatándonos con ello de que la misma carece del requisito exigido por la Ley, no obstante, ofreceremos nuestras orientaciones jurídicas en torno al asunto consultado, esperando que en el futuro próximo se cumpla con el requisito legal establecido.

Analicemos:

La Ley 14 de 5 de mayo de 1982, "Por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación", se encarga de regular todo lo relativo a la conservación de monumentos y documentos que por su valor forman parte del Patrimonio Histórico, colecciones, piezas u objetos

arqueológicos nacionales, por tratarse éstos de bienes de dominio estatal.

Esta Ley, en su artículo 28, dice lo que a continuación copiamos:

"ARTÍCULO 28. Ningún particular, agencia o persona, está autorizada 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 procedimiento del Código Administrativo. La multa se impondrá de acuerdo con el valor de los objetos y a los daños causados en los sitios arqueológicos".  
(Lo subrayado es nuestro)

De conformidad a la norma ut supra copiada, se puede colegir de manera clara que se prohíbe expresamente a los particulares, agencias u otro, el efectuar investigaciones, excavaciones de sitios arqueológicos, salvo aquellas investigaciones de carácter estrictamente científico debidamente autorizados por la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico; asimismo, queda prohibido vender, canjear y exportar materiales arqueológicos.

Esta norma destaca de igual modo, las sanciones que serán aplicables de darse algunas de las conductas descritas anteriormente, esto es, se aplicará al infractor el decomiso del material objeto del ilícito y simultáneamente, se le impondrá multa que puede oscilar de mil (B/.1000,00) a diez mil balboas (B/.10,000.00), según sea el valor de los objetos o materiales y, los daños que hayan sido causados en los lugares o sitios arqueológicos.

En este mismo sentido, el artículo 29 ibídem, consagra la sanción que opera en caso de darse la falsificación de piezas arqueológicas, éste es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 29. Declárase punible con multa de

hasta diez mil balboas (B/.10,000.00) la falsificación de piezas arqueológicas, históricas o artísticas. Los autores de falsificación y los que hubiesen cooperado en su ejecución y en la venta del objeto falso serán sancionados por las autoridades jurisdiccionales de conformidad con el Código Penal por configurar el delito de estafa".

Consideramos que, el artículo 29 citado confirma la sanción que conlleva la sanción punitiva de falsificar piezas arqueológicas, históricas, como consecuencia jurídica por la realización de tal comportamiento prohibitivo. Señala también la sanción que corresponderá a los que intervienen como autores de la falsificación, así como a los que hubiesen cooperado en la ejecución y en la venta de los objetos falsos, dicha sanción deberá imponerla las autoridades jurisdiccionales, es decir de conformidad a las normas del Código Penal. (v. Delito de Estafa).

Repárese en el hecho que la disposición comentada, alude a la acción de falsificar piezas arqueológicas, históricas o artísticas.

En atención a lo que antecede, pasaremos a ver la definición del término réplica y del término falsificación, a modo de mayor ilustración en la interrogante planteada.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define el término réplica así: Réplica: Acción de replicar.//2. Expresión, argumento o discurso con que se replica.//3. Copia de una obra artística que reproduce con igualdad la original.// ..." (Lo subrayado es nuestro).

Falsificación: Acción y efecto de falsificar.//2. Delito de falsedad que se comete en documento público, comercial o privado, en moneda, o en sellos o marcas".

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, tenemos que falsificación, según el jurista CABANELLAS, es:

**FALSIFICACIÓN.** Adulteración, corrupción, cambio o imitación para perjudicar a otro u obtener ilícito provecho. Delito de falsedad cometido en documento público o privado, en monedas, sellos o marcas. (Lo subrayado es nuestro).

1. Distingo. Acerca de su diferenciación con respecto a falsedad, v. esta voz.

2. Punibilidad amplia. En el orden represivo, la fabricación o introducción de cuños, sellos, marcas, útiles o instrumentos de cualquier clase destinados conocidamente a la falsificación se castiga con las mismas penas pecuniarias y las personales inmediatamente inferiores en grado a las señaladas para cada especie de falsificación.

La tenencia de tales útiles o instrumentos y el no dar suficiente descargo sobre su adquisición o conservación se castiga con iguales penas pecuniarias y las personales inferiores en dos grados a las correspondientes a la falsificación respectiva.

3. Uso ilícito. cuando la falsificación se cometa valiéndose de útiles o instrumentos legítimos, pero aplicados en condiciones o circunstancias ilícitas, se aplican al funcionario público las mismas penas pecuniarias y las personales en su grado máximo que a la falsedad cometida correspondan y, además la de inhabilitación absoluta. El legislador tiene en cuenta aquí el enorme atentado que ello implica para el castigo de la fe pública y para la autenticidad de documentos de igual índole. En las falsificaciones realizadas apoderándose de los útiles o de los instrumentos legítimos, cuando se lleven a cabo por particulares, se aplican las penas antes señaladas. (v. "Animus falsificandi", "Lex Cornelia de Falsis").  
 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta. Tomo IV. F-I. 16 edición. Buenos Aires. 1981. pág.13.

De los conceptos citados, se desprende que una réplica constituye pues, una copia exacta de un objeto original, y en la medida que esta réplica se lleve a cabo sin la reglamentación a la que aluden los artículos 32 y 34 de la Ley 14 de 1982, entonces lógicamente, puede considerarse que se trata de una falsificación a todas luces ilícita, por lo que procede la aplicación de las penas pecuniarias que a tales efectos señala la Ley.

En cuanto a sí debe multarse o no a las Casas Comerciales por la venta irregular de réplica de piezas arqueológicas, consideramos

que la Ley 14 de 1982, es clara al establecer las conductas prohibitivas en relación con los objetos materiales, sitios y similares que sean considerados como Patrimonio Histórico del Estado. Por lo tanto, sí es dable el sancionar a las Casas Comerciales que se dediquen a la autorización respectiva del Instituto Nacional de Cultura, quien es el ente autorizado para emitir las a través de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico.

Conforme los artículos 32 y 34, antes mencionados para la distribución y venta de las réplicas de objetos históricos y arqueológicos, se requiere permiso o autorización previo; tal solicitud debe presentarse y tramitarse en la dirección Nacional del Patrimonio Histórico a efectos de que éste lleve un control debidamente actualizado. Incluso, el Instituto podrá celebrar contrato con empresas privadas, reservándose un beneficio fijado sobre el costo de fabricación de tales réplicas.

Ahora bien, cabe preguntarse lo siguiente:

¿Cual es la autoridad competente para conocer de las infracciones a la Ley 14 de 1982?

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

¿Como se determinará la cuantía de la multa a imponerse?

La multa se impondrá de acuerdo con el valor de los objetos y, conforme a los daños causados en los sitios arqueológicos.

¿Quién fijará el valor de los objetos y materiales arqueológicos, así como de los daños que se causen a los sitios arqueológicos?

Este valor será determinado por el técnico de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico.

¿Qué procedimiento debe seguirse para imponer la multa?

La multa que establece el artículo 28 de la Ley 14, debe imponerse conforme el procedimiento establecido en el Código Administrativo. Así, en primer lugar se citará al supuesto infractor a efecto de formularle los cargos correspondientes y oír los descargos que a bien tuviera explicar, luego de lo cual se apreciará todo lo actuado, para proceder a imponer la multa que

como se ha dicho, puede oscilar de mil (B/.1,000.00) a diez mil balboas (B/.10,000.00), según el valor que haya determinado el técnico o perito de la institución, de los objetos o materiales arqueológicos afectados, todo ello si el infractor no pudiera negar el cargo, no propusiere presentar pruebas que justifiquen su inocencia y, por tanto resultare responsable de los hechos imputados.

Cabe señalar que, contra la resolución que dicte la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico, procede el recurso de apelación, el cual se sustentará ante la Dirección General del Instituto Nacional de Cultura, de conformidad con lo dispuesto en el Código Administrativo, artículos 1708 a 1720. (Algunos de estos artículos han sido subrogados por el artículo 8 de la Ley 58 de 1919 y por el artículo 30 de la Ley 14 de 1982, pero de forma general la mayoría están en aplicación en materia de procedimiento correccional de las faltas y contravenciones de policía).

No obstante, lo anteriormente expuesto, queremos enfatizar que la Ley 14, prevé lo relativo a la confección, distribución y venta de las réplicas que se efectuen a objetos históricos y arqueológicos. Consecuentemente, la venta de réplicas que se realicen fuera de lo normado por ésta, debe investigarse para imponerse las sanciones pertinentes.

Las sanciones aplicables a los infractores del artículo 28 referido, lo son: el decomiso del material de que se trate y, multa según el valor de los bienes arqueológicos afectados, y ello con arreglo a las normas de procedimiento del Código Administrativo, tal como lo dispone la Ley 14 de 1982.

Siendo de esta forma, le corresponde a la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico imponer la multa por la ejecución de la acción descrita como punible y, cobrar ésta a través de jurisdicción ordinaria, esto es, instaurando un proceso ejecutivo por cobro coactivo; pues si bien es cierto la Ley 14 no consagra tal actuación, debe tomarse en consideración que la Resolución condenatoria que emite la Dirección del Patrimonio Histórico conlleva una condena, lo cual se enmarca perfectamente dentro del contenido del artículo 1639 numeral 1 del Código Judicial, como norma de procedimiento común. (Este tema se encuentra desarrollado en las Consultas NQ.433 de 8 de noviembre de 1991 y la NQ.C-32 de 7 de febrero de 1996, respectivamente, absueltas por esta Procuraduría, a las cuales le remitimos.

Como quiera que la Ley 14, no contempla de forma clara como ha de imponerse la multa y sobre todo los mecanismos para hacer efectivo el cobro de la misma, consideramos oportuno recomendarle a las autoridades del Instituto Nacional de Cultura, se trabaje

urgentemente, en la elaboración de la reglamentación de esta Ley, a objeto de llenar los vacíos existentes, de modo que se siga un procedimiento diáfano, transparente y cónsono a las necesidades de la institución.

En estos términos dejamos contestada su interrogante y esperamos haberle aclarado las dudas que albergaba en el tema planteado.

De usted, atentamente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf