

Panamá, 30 de septiembre de 2004.

Licenciado

**Jaime Zárate**

Director Nacional de Patrimonio Histórico Encargado

**Instituto Nacional de Cultura**

E. S. D.

Señor Director Nacional:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, y en especial por la contenida en la Ley N°38 de 2000, en su artículo 6, numeral 1 de servir de asesores jurídicos de la administración pública, procedemos a dar contestación a la nota N°351-04 DNPH, calendada 22 julio de 2004, y recibida en este despacho el 17 de 2004, a través de la cual se solicita nuestra opinión jurídica, con relación a las competencias del Director y Subdirector del Instituto Nacional de Cultura (INAC), y del Director de Patrimonio Histórico.

Antecedentes de su Consulta

Mediante Memorando N°339 SDG/04 de 2 de julio de 2004 del Sub-Director y nota N°1071-04/DG de 14 de julio de 2004, del Director General del INAC, se da instrucciones a la Dirección de Patrimonio Histórico, para que antes de ejecutar acciones de su competencia, deberá con antelación poner en conocimiento al Director del INAC.

Lo anterior, se produce cuando la Dirección de Patrimonio Histórico, habrá instruido a las autoridades de policía y civiles, para que detuvieran las actividades que realizaba la empresa Investigaciones Marinas del Istmo en un yacimiento subacuático, en Playa Damas, Bahía de Nombre de Dios, por el hecho de no contar con las respectivas autorizaciones, las cuales habían sido suspendidas por órdenes del Subdirector del INAC.

De lo anterior nos formula las siguientes preguntas:

“si el Señor Subdirector General del INAC está facultado legalmente para suspender una nota emitida por la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico acerca de un asunto de la legítima competencia de esta Dirección Nacional, como es el caso de la Nota No.300-04 DNPH de 30 de junio de 2004 a la que hace referencia el Memorando N°339 SDG/04 de 2 de julio de 2004.

si al hacerlo el Subdirector General del INAC incumple o no con el debido proceso administrativo y si se extralimita de sus funciones como funcionario público al obstaculizar el cumplimiento de las Leyes que rigen su propia Institución”.

Además, se pregunta:

“si algunos de los artículos de la Ley N°63 de 6 de junio de 1974, por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura, faculta al Director General de dicha institución a emitir, mediante nota simple, una prohibición cuyos efectos pongan entredicho la capacidad del funcionario de cumplir con una Ley que rige sobre la materia específica, toda vez que lo que se enuncia en el último párrafo de la Nota N°1071-04 DG de 14 de julio de 2004, a saber:

... por el poder que me otorga la Ley 63 de 6 de junio de 1974, le informo que a partir del momento le queda prohibido girar cualquier documento de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico si este no cuenta con el Visto Bueno de la Dirección General del Instituto Nacional de Cultura...”

### **Consideraciones de la dependencia consultante**

Se estima, que de conformidad con las atribuciones y deberes de la Dirección de Patrimonio Histórico, establecidos mediante Ley 14 de 1982, modificada por la Ley 58 de 2003, entre otras normas que refieren al tema, las medidas adoptadas por el Director y Subdirector del INAC, son contradictorias con los cuerpos legales mencionados. En este caso las instrucciones impartidas son violatorias del debido proceso administrativo, pues no cuentan con ningún fundamento legal.

## **Opinión de la Procuraduría de la Administración**

Para atender debidamente sus inquietudes, debemos iniciar examinando las normas que recogen las competencias del Director del Instituto Nacional de Cultura y de la Dirección de Patrimonio Histórico, veamos, cada una de éstas:

En primera instancia, debemos referirnos a la Ley N°63 de 6 de junio de 1974, modificada por la Ley N°9 de 2 de abril de 1982, mediante la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, en desarrollo al Capítulo IV, de la Carta Fundamental.

El cuerpo legal en mención, en su artículo 7 y 9 establece, que la Dirección Nacional del INAC, será ejercida por medio de un Director General, quien será su representante legal, asimismo, se enuncia de forma categórica sus atribuciones legales.

Con relación a la figura del Subdirector, no se encuentra ni en la Ley 63 de 1974, ni en sus modificaciones disposición que se refiera a este caso, pues, las facultades se le atribuyen directamente al Director del INAC, por tanto, el Subdirector actúa como colaborador.

Pese a que ha sido costumbre en nuestro sistema que los Subdirectores de instituciones autónomas, reemplacen en sus funciones al Director (ra), no podemos interpretar que esas funciones se puedan ejercer en cualquier momento, y máxime que la Ley no lo dispone, con lo cual es oportuno recordar el principio de legalidad, contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, en cuanto a que los funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza.

Cabe señalar, que la competencia es uno de los elementos fundamentales de un acto administrativo, el cual debe ser emitido por la autoridad competente, para ello, debe tener capacidad al tenor de la Ley.

Por lo anterior, consideramos que el Subdirector del Instituto Nacional de Cultura, mientras no esté actuando como Director Encargado, no está facultado para ejercer ninguna de las funciones legales que son privativas del titular, salvo que éste le designe o se las señale.

Ahora bien, con relación a las restantes interrogantes que nos formula, es preciso examinar las normas de la Ley N°63 de 1974, que refieren a las unidades administrativas que conforman el INAC, para mayor comprensión del análisis. El artículo 13 establece lo siguiente:

“Artículo 13: Pasarán a formar partes del Instituto Nacional de Cultura las siguientes dependencias:

Escuela Nacional de Artes Plásticas, Escuela Nacional de Danzas, Instituto Nacional de Música, Escuela Nacional de Teatro, Ballet Nacional, Orquesta Sinfónica Nacional, Editora de la Nación, la Dirección Nacional de Cultura, la Dirección de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura y sus dependencias, la Escuela de Música Estelina Tejeira y los Archivos Nacionales”. (lo resaltado es de este despacho)

La normativa citada es clara y específica, cuando señala que la Dirección de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura, es una dependencia, del INAC, de lo cual se entiende, hay una supeditación de la primera hacia esta última, por tanto, no es un ente independiente.

En ese sentido, cabe también referirnos a alguna de las funciones del Director General del INAC, expuestas en la Ley 63 de 1974, estas son las siguientes: “1ª. Dirigir la administración del Instituto Nacional de Cultura y nombrar y remover su personal de acuerdo con lo establecido por la Ley;... 3ª. Determinar las funciones básicas de cada unidad administrativa y asignar la autoridad y responsabilidad de los servidores públicos de la Institución; ...9ª. Coordinar las actividades afines del Instituto Nacional de Cultura con entidades cívicas, culturales, públicas y privadas y fomentar la colaboración de éstas; ...”

De lo citado, interpretamos que el Director General del INAC, como autoridad que conduce la institución, debe tener algún tipo de participación en las actividades que desarrollan las unidades administrativas que la conforman, ya que esto forma parte de la labor coordinada para el correcto desempeño en una institución.

Por otro lado, la Ley 14 de 5 de mayo de 1982, modificada por la Ley N°58 de 2003, mediante la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación”, en relación con el tema consultado, dispone en su artículo 1, lo que a continuación copiamos:

“ARTÍCULO 1. Corresponde al Instituto Nacional de Cultura, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación”.

El artículo 45 de la Ley 14 ibídem, en ese mismo orden de ideas expresa lo siguiente:

“ARTÍCULO 45. Al Instituto Nacional de Cultura, a través de la Dirección de Patrimonio Histórico, le corresponderá la custodia, supervisión, y preservación de los Conjuntos Monumentales que existen en todo el territorio nacional”

Si analizamos las normas citadas de manera conjunta, ello nos permite asegurar que es tarea privativa del Director Nacional de Patrimonio Histórico, velar por la seguridad, por la conservación y por el mejoramiento de los sitios y edificaciones declarados del patrimonio histórico, pero esta labor debe ser a través, del Director General del Instituto Nacional de Cultura, toda vez que la norma no excluye a éste de conocer de tales proyectos de remozamiento estético en dichos conjuntos monumentales.

A nuestro juicio, la Ley concede al Director Nacional de Patrimonio Histórico, la atribución de atender la conservación, la preservación, mejoramiento y seguridad de los bienes declarados como patrimonio histórico de la República, sin embargo, esta función debe ejecutarse en coordinación con el Director General de la Institución.

La Ley 14 de 1982, modificada por la Ley 58 de 2003, establece la responsabilidad que tiene el Director Nacional de Patrimonio Histórico, para aprobar todas aquellas obras a realizarse en las áreas adyacentes de un monumento nacional o histórico y también para que la obra o restauración de que se trate, se realice con el cuidado y conservación, sin menoscabar en modo alguno el origen estético, arquitectónico o histórico del bien que se custodie, entendiéndose que fue la intención del legislador proteger al máximo los conjuntos monumentales considerados patrimonio histórico del Estado, bajo la responsabilidad de la Dirección de Patrimonio Histórico.

Si bien es cierto en ninguna de las normas regulatorias de la temática consultada, no se encuentran disposición que refiera de manera expresa a la facultad del Director del INAC, de dar instrucciones para que se suspendan órdenes emitidas por alguno de los Directores de las dependencias que conforman dicha entidad, no podemos soslayar, la situación de que se trata de una sola institución, la cual obliga a mantener una eficiente coordinación, entre sus ejecutivos.

En consecuencia, somos del criterio que las actividades que realiza el Director de Patrimonio Histórico en función de las facultades legales que se le asignan, deben celebrarse con conocimiento de ambos directores, toda vez que la Ley no

excluye al Director General del conocimiento de tales obras. Igualmente, consideramos que el diálogo permanente y una colaboración armónica entre ambos crearía una atmósfera de trabajo constructivo, lo que sin lugar a dudas contribuirá al mejoramiento de los programas y proyectos de la institución.

De este modo esperamos haberle aclarado las inquietudes presentadas, sin otro particular, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/hf.