

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 728

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de diciembre de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El licenciado Eduardo E. Durán en representación de **Sea Heritage Panamá, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° PAS-002-2002 de 31 de julio de 2001 expedida por la **Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura.**

Concepto.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el despacho a su cargo, con la finalidad de externar nuestro criterio en torno a la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Eduardo E. Durán J., en representación de **Sea Heritage Panamá, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. PAS-002-2002 DNPB de 31 de julio de 2001 expedida por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura.

Nuestra intervención la sustentamos en el traslado que nos ha corrido el Honorable Magistrado Sustanciador, mediante la Resolución fechada 5 de agosto de 2004, visible a foja 27 del expediente judicial, por medio de la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad que se enuncia en el margen superior de la presente vista fiscal.

También nos fundamentamos en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000, que en lo pertinente dice: "Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de nulidad".

I. La pretensión.

La sociedad demandante no especifica la pretensión en la forma en que lo exige el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que a la letra dice:

"Artículo 43. Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso administrativo contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. **Lo que se demanda;**
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción.
4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación."

No obstante, del poder y del enunciado introductorio de la demanda se colige que la pretensión consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución PAS-002-2002 DNP de 31 de julio de 2001 expedida por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura.

Al respecto, es menester indicar que no le asiste el derecho a la sociedad **Sea Heritage Panamá, S.A.**, por las razones que se expondrán a continuación, motivo por el cual le solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan desestimar la pretensión consignada en el libelo de la demanda.

II. Las normas que se dicen infringidas y sus conceptos, son las que a seguidas se analizan:

a. El artículo 8 del Código Fiscal relativo a la administración de los bienes nacionales, cuya competencia corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, el cual se dice infringido por omisión.

b. Artículo 1 del Decreto de Gabinete 364 de 26 de noviembre de 1969, el cual declara bienes nacionales, además, de los que pertenecen al Estado y los de uso público, los que enumera la Constitución en los artículos 254 y 255; entre ellos, los tesoros, objetos de metal, cables submarinos y embarcaciones; mismo que se dice transgredido por omisión.

c. Artículos 36 y 38 de la Ley 14 de 1982. El primero señala que "La calificación de una obra, objeto o documento como de interés histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, será decretada mediante Ley." El segundo indica que el INAC, a través del Órgano Ejecutivo, podrá solicitar al Consejo Nacional de Legislación (hoy Asamblea Nacional, conforme a la reforma Constitucional de 2004) la calificación y declaración de monumento nacional para cualquier obra, objeto o conjunto urbano o rural de aquellos o disminuir su valor estético o histórico...". Dichas normas se dicen vulneradas de manera directa, por omisión.

d. Artículo 303 de la Ley 38 de 1995, por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el cual **establece la obligación de los Estados de proteger los objetos de carácter arqueológico o histórico**

hallados en el mar, y protege los derechos de los propietarios identificables, las normas de salvamento, así como las leyes y prácticas en materia de intercambios culturales, cuya entrada en vigor, en palabras del apoderado judicial de la demandante “se encuentra pendiente de certificación por el PNUD.”

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Este despacho se opone a los planteamientos esgrimidos por la sociedad **Sea Heritage Panamá, S.A.,** por las siguientes razones:

El artículo 85 de la Constitución indica que “Constituyen el patrimonio histórico de la Nación los sitios y objetos arqueológicos, los documentos, monumentos históricos u otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño. El Estado decretará la expropiación de los que se encuentren en manos de particulares. La Ley reglamentará lo concerniente a su custodia, fundada en la primacía histórica de los mismos y tomará las providencias necesarias para conciliarla con la factibilidad de programas de carácter comercial, turístico, industrial y de orden tecnológico.”

El artículo 257 de la Constitución Política establece que pertenecen al Estado “7. Los monumentos históricos, documentos y otros bienes que son testimonio del pasado de la Nación. La Ley señalará el procedimiento por medio del cual revertirán al Estado tales bienes cuando se encuentren bajo la tenencia de particulares por cualquier título. 8. Los

sitios y objetos arqueológicos, cuya explotación, estudio y **rescate** serán regulados por la Ley."

El artículo 260 de la Constitución Política indica: "La riqueza artística e histórica del país constituye el Patrimonio Cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado el cual prohibirá su destrucción, exportación o transmisión."

En su momento, el Decreto de Gabinete 364 de 26 de noviembre de 1969 declaró bienes nacionales los tesoros, objetos de metal, cables submarinos, embarcaciones y toda clase de bienes que no tengan dueño y que se encuentren en el fondo del mar territorial de la República de Panamá.

El artículo 2 del Decreto de Gabinete 364 de 26 de noviembre de 1969 **señalaba** que dichos bienes no podían ser objeto de apropiación privada por parte de personas naturales o jurídicas, sino mediante autorización del Órgano Ejecutivo, a través de un contrato extendido por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El artículo 4 del Decreto de Gabinete 364 de 26 de noviembre de 1969 **indicaba** que una vez localizados los bienes por parte de los contratistas, éstos lo harían conocer al Ministerio de Hacienda y Tesoro por escrito, expresando los lugares exactos de su ubicación, con lo cual la Nación le otorgaría al contratista el derecho exclusivo de salvar o rescatar el bien o bienes localizados, obligando al contratista a efectuar las operaciones de salvamento dentro de los seis meses siguientes a la expresada comunicación.

El Decreto de Gabinete 397 de 17 de diciembre de 1970 modificó los artículos cuarto, noveno y décimo del Decreto de Gabinete 364 de 26 de noviembre de 1969.

La Ley 58 de 7 de agosto de 2003, en su artículo 10, **derogó expresamente** los artículos 2, 3, 4 y 9 del Decreto de Gabinete 364 de 26 de noviembre de 1969, modificado por el Decreto de Gabinete 397 de 17 de diciembre de 1970.

En su lugar, el artículo 1 de la Ley 58 de 7 de agosto de 2003 dispuso:

“Artículo 1. El artículo 8 de la Ley 14 de 1982 queda así:

‘Artículo 8: Para efectuar investigaciones, excavaciones y rescates arqueológicos terrestres o **subacuáticos**, se requiere permiso de la **Dirección Nacional de Patrimonio Histórico.**

Las excavaciones arqueológicas comprenderán las culturas prehispánicas cualquiera que fuera su antigüedad, la época colonial y cualesquiera otras etapas cronológicas cuyo conocimiento y rescate exija la aplicación de técnicas arqueológicas. Las excavaciones de orden paleontológico **y los rescates subacuáticos se regirán igualmente por los preceptos aquí señalados en cuanto a la exigencia de la aplicación de técnicas arqueológicas’.**”

El artículo 2 de la Ley 58 de 7 de agosto de 2003 estableció lo siguiente:

“Artículo 2. El artículo 9 de la Ley 14 de 1982 queda así:

‘Artículo 9: Las solicitudes para la obtención del permiso señalado en el artículo anterior deben **presentarse** personalmente o por el

representante debidamente autorizado y reconocido por las autoridades nacionales competentes, **ante la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico.** Dicho permiso, en el caso de las investigaciones, excavaciones y **rescates arqueológicos a que se refiere el artículo anterior,** podrá otorgarse a las universidades, institutos y museos existentes en el territorio nacional, instituciones científicas y empresas particulares, nacionales o extranjeras, cuya competencia científica y técnica se halle establecida'."

El artículo 3 de la Ley 58 de 7 de agosto de 2003 confirma la competencia del Instituto Nacional de Cultura, del cual forma parte la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico. El Instituto Nacional de Cultura deberá contar **únicamente** con el concepto favorable del Ministerio de Economía y Finanzas. El contrato deberá ser refrendado por la Contraloría General de la República. Para una mejor perspectiva, transcribimos el contenido del artículo 3, que dice:

"Artículo 3. El artículo 12 de la Ley 14 de 1982 queda así:

'Artículo 12. Los permisos se otorgarán a través de contratos firmados por el **Director del Instituto Nacional de Cultura** y los concesionarios.

Los trabajos arqueológicos que se efectúen en virtud de este permiso serán supervisados por funcionarios especializados de la **Dirección Nacional del Patrimonio Histórico.**

El Instituto Nacional de Cultura deberá contar con el concepto

favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el otorgamiento del referido permiso.

Los honorarios de los inspectores de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico serán cubiertos por el contratista.

El contrato deberá ser refrendado por la Contraloría General de la República'."

La Resolución PAS-002-2002 de 31 de julio de 2001 expedida por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura se emitió conforme a los parámetros establecidos por la Ley 14 de 1982 y de la Ley 58 de 7 de agosto de 2003, por lo que no se vulnera ninguna de las disposiciones jurídicas invocadas en el libelo de la demanda.

En consecuencia, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar legal la Resolución PAS-002-2002 de 31 de julio de 2001 expedida por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Linnette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)**

LL/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General