ENTRADA No.36-16 y 37-16 (ACUMULADAS)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL DOCTOR MIGUEL ANTONIO BERNAL, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **ANA ELENA PORRAS GUIZADO**, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL **LA RESOLUCIÓN C.N.T. 002 DE 15 DE ABRIL DE 2015, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL DOCTOR MIGUEL ANTONIO BERNAL, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **ANA ELENA PORRAS GUIZADO**, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA **RESOLUCIÓN C.N.T. 018 DE 5 DE JULIO DE 2013, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).**

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Doctor Miguel Antonio Bernal, actuando en nombre y representación de **Ana Elena Porras Guizado** solicitó que se declaren inconstitucionales la Resolución C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015 y la Resolución C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013, expedidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante las cuales se autoriza constituir en finca a favor de la nación y adjudicar a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, **los terrenos baldíos nacionales** donde se ubican la **Iglesia San José, Iglesia San Francisco De Asís e Iglesia Santo Domingo, al igual que la Iglesia Nuestra Señora La Merced y la Santa Iglesia Catedral Metropolitana**, ubicadas en el Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, respectivamente.

Cabe destacar que, el Doctor Miguel Antonio Bernal propuso dos demandas autónomas, pidiendo la declaratoria de Inconstitucionalidad de las citadas **Resolución C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015** y **Resolución C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013**, expedidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; las cuales fueron acumuladas por el Magistrado Sustanciador, mediante Resolución fechada 19 de enero de 2016. (fs.41-42)

POSICIÓN DEL ACCIONANTE

Sostiene el Doctor Bernal que se trata de una pretensión de naturaleza constitucional, para que sea declarada la Inconstitucionalidad de las Resoluciones antes citadas, pues con éstas se infringen los artículos 17, 85 y 260 de la Constitución Política, normas que se refieren a la obligación constitucional de las Autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley, el principio de supremo valor constitucional de garantía del patrimonio histórico de la nación y el principio de valor supremo de garantía del patrimonio cultural de la nación, respectivamente.

De acuerdo al demandante se infringen de forma directa, por omisión, es decir, por no aplicarlos al caso que nos ocupa, los artículos 17 y 85 de la Constitución Política de la República, que a su tenor señalan:

> *"**ARTÍCULO 17**. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.*
>
> *Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona."*
>
> *"**Artículo 85.** 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."

Estima el demandante que las Resoluciones C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015 y C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013, expedidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante las cuales se autoriza constituir en finca a favor de la nación y adjudicar a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, los terrenos baldíos nacionales donde se ubican la **Iglesia San José, Iglesia San Francisco De Asís e Iglesia Santo Domingo**, al igual que la **Iglesia Nuestra Señora La Merced y la Santa Iglesia Catedral Metropolitana**, ubicadas en el Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, respectivamente, infringen, por comisión, los artículos citados de la Constitución Política, toda vez que:

1. Los terrenos en los que se ubican las **Iglesias Nuestra Señora La Merced, La Santa Iglesia Catedral Metropolitana, Iglesia San José, Iglesia San Francisco De Asís e Iglesia Santo Domingo**, forman parte integrante del **Conjunto Monumental del Casco Antiguo**, reconocido por la Ley No.91 de 1976.

2. La Santa Iglesia Catedral Metropolitana, fue declarada Patrimonio Histórico mediante Ley No.68 de 1941; mientras que, el **Arco Chato de la Iglesia Santo Domingo** fue declarado Monumento Histórico mediante Ley No.68 de 1941.

Por ende, concluye que, el **Consejo Nacional de Tierras de la ANATI** no puede adjudicar dichos terrenos a persona distinta del Estado, sin incurrir en infracción del artículo 17 constitucional, que obliga a las Autoridades a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, y el principio de que los sitios y objetos

arqueológicos, los documentos, monumentos históricos u otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño, forman parte del Patrimonio Histórico de la Nación, y que como tal, deben ser custodiados por una entidad estatal.

Con relación al artículo 260 de la Constitución Política, que señala: ***"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"***, el demandante estima que ha sido violado por las **Resoluciones C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015 y C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013**, expedidas por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, de manera directa por omisión, debido a que la Autoridad en forma arbitraria autorizó el acto de adjudicación, desconociendo el principio de salvaguarda del Estado del Patrimonio Cultural de la nación, pues estas Iglesias forman parte integrante del Conjunto Monumental del Casco Antiguo mediante Ley No.91 de 1976, en tanto que, el Arco Chato de la Iglesia Santo Domingo, fue declarado Monumento Histórico mediante Ley No.68 de 1941.

Destaca el activador constitucional que el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, fue inscrito en la Lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad como bien cultural en diciembre de 1997, por lo que, en ejercicio de la guarda de la integridad de la Constitución Política, solicita al Pleno declare la Inconstitucionalidad de las Resoluciones dictadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, atacadas por esta vía.

CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, emitió concepto, mediante Vista No.165 de 22 de febrero de 2016, señalando que se deben declarar inconstitucionales las **Resoluciones C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015** y **C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013**, expedidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), pues no son compatibles con la norma constitucional que

establece claramente la limitante de traspasar a cualquier título todo elemento que constituye patrimonio histórico de la nación, que a la vez se encuentre reglamentado por la Ley. (fs.46-55)

Sobre el artículo 85 constitucional, indica que éste contiene una reserva legal en todo lo referente a la custodia del mencionado Patrimonio Histórico de la nación, siendo la ley formal, el mecanismo para establecer un régimen de custodia especial, sobre elementos que se consideren Patrimonio Histórico de la nación, lógicamente individualizando el elemento que se trate.

El Procurador sostiene que todos los elementos a los que se refiere la Ley No.68 de 1941, constituyen monumentos históricos del patrimonio Histórico de la nación y, por tanto, se encuentran bajo la exclusiva custodia y protección del Estado, quien solamente está facultado para reglamentar lo concerniente a su custodia mediante una ley formal, que es la cláusula de reserva legal que garantiza el artículo 85 constitucional.

Por tanto, como quiera que las Iglesias Santo Domingo, al igual que la Santa Iglesia Catedral Metropolitana, ubicadas en el Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, constituyen patrimonio histórico de la nación, se reúne esa categoría de supremo valor constitucional, y la potestad del Estado está limitada a una potestad de custodia y reglamentación mediante ley, por lo que la adjudicación a título gratuito decretada por la ANATI a favor de la **Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá**, infringe el contenido de los artículos 17, 85 y 260 de la Constitución Política.

No obstante, aclara que los terrenos baldíos nacionales en donde se encuentran la **Iglesia San José, Iglesia San Francisco de Asís (Casa Parroquial), Iglesia San Francisco de Asís y la Iglesia Nuestra Señora La Merced**, no se encuentran individualizadas o categorizadas como Monumentos Históricos de la nación, dentro de la Ley No.91 de 22 de diciembre de 1976, por lo que, no se puede sustentar que gozan de esos atributos.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Vencido el término previsto en el artículo **2564 del Código Judicial**, que permite que todo interesado presente alegatos o puntos de vista sobre lo sometido a decisión constitucional, y que a la letra dice:

> "**Artículo 2564**. Devuelto el expediente por dicho funcionario, se fijará en lista y se publicará edicto hasta por tres días en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez días, contado a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso."

Se observa que en esta etapa procesal, ninguna persona o interesado, presentó alegatos o puntos de vista sobre este proceso sometido a decisión constitucional, y en razón de ello, debe la Corte Suprema de Justicia como guardiana de la Constitución Política, por mandato del artículo 206 de la misma excerta constitucional, decidir el fondo de la pretensión solicitada en la presente Demanda de Inconstitucionalidad.

Como hemos visto, las Resoluciones demandadas, parecen otorgar a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, los **terrenos baldíos** nacionales donde se ubican la **Iglesia San José, Iglesia San Francisco De Asís e Iglesia Santo Domingo, al igual que la Iglesia Nuestra Señora La Merced y la Santa Iglesia Catedral Metropolitana**, ubicadas en el Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, respectivamente, y las mismas tienen su origen en la solicitud que formalizó la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá.

Estima el Pleno, que es ilustrativo señalar que los **terrenos baldíos** son aquellos terrenos que no tienen finca constituida en el Registro Público, es decir, todo aquel globo de terreno que no ha sido inscrito en el Registro de la Propiedad del país, lo que en otros países se conoce como inmatriculación.

Los terrenos baldíos son bienes estatales, y por esa razón no tienen propietarios privados o particulares inscritos en el Registro Público, y debe

aclararse que no es igual la inscripción de una segregación que la inscripción de un terreno baldío, pues en la primera, no es más que el nacimiento de una superficie aparte (finca segregada) de una finca que estaba inscrita (finca madre), pero esa superficie ya estaba registrada en el Registro Público, a diferencia de terreno baldío cuya superficie aun no consta inscrita en la Institución registral.

En ese sentido, y antes de entrar al fondo del asunto, conviene resaltar que la **Catedral Metropolitana**, como comúnmente se conoce a la **Santa Iglesia Catedral Metropolitana o Catedral Basílica Santa María La Antigua de Panamá**, es un templo católico localizado en el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, que mediante Ley No.68 de 1941, fue declarada monumento histórico nacional, y forma parte del conjunto de las Iglesias de Roma. De hecho, el lugar donde se encuentra, el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, también fue declarado como Conjunto Monumental por la Ley No.91 de 1972.

La **Iglesia de La Merced**, es otro templo católico, ubicado en el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, que inicialmente se ubicaba en lo que hoy día se conoce como Panamá Viejo, pero tras el ataque de los piratas y la destrucción de la ciudad en ese momento, fue lo que llevó a que su fachada en piedra de este templo, se trasladara pieza por pieza a la nueva ciudad en el año 1680.

Es importante señalar en esta resolución, que la mencionada Iglesia contiene en su interior un museo con documentos históricos religiosos de Panamá, tales como, actas de nacimientos, bautizos, matrimonios y defunciones de personalidades de la época, entre ellos el acta de bautizo de **Tomás Herrera**, acta de matrimonio de **Manuel Amador Guerrero** y la del poeta **Ricardo Miró**; así como algunos objetos del clero de Panamá Viejo.

En cuanto a la **Iglesia San José**, también ubicada en el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, posee un altar de oro, que fue uno de los grandes tesoros a los que no pudo acceder el pirata **Henry Morgan** cuando saqueó la Ciudad de Panamá en el Siglo XVII, gracias a la iniciativa de un Fraile que lo pintó de negro,

convirtiéndose así en uno de los templos religiosos más visitados por locales y turistas de todo el mundo. Dicho templo posee además, vitrales italianos representativos de vírgenes y santos, siendo así considerada como un símbolo de la reconstrucción de Panamá.

Por otro lado, **la Iglesia San Francisco de Asís**, y su casa parroquial, es la más grande del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, específicamente ubicada en la Plaza Bolívar, que es uno de los lugares más emblemáticos del Casco Antiguo. En el Convento religioso, se llegó a celebrar el **Congreso Anfictiónico convocado por Simón Bolívar**, y que aprobó los Protocolos del Istmo. También en uno de sus salones, se elaboró la primera Constitución Política de Panamá; razones suficientes para cuidarle y preservarle.

La **Iglesia de Santo Domingo y su Arco Chato**, también son de gran valor histórico para el pueblo panameño, por ser uno de los primeros fundados en la nueva ciudad de Panamá, que recobra relevancia en el Siglo XX, para la época de la construcción del Canal de Panamá, ya que su Arco Chato sirvió de ejemplo de estabilidad sísmica de la cual gozaba el Istmo.

Este recorrido histórico nos **revela la importancia no sólo histórica y cultural, sino también religiosa** que guardan estas estructuras ubicadas sobre terrenos baldíos nacionales que, por su trascendencia nacional, algunas de ellas, incluso, fueron identificadas como integrantes del Patrimonio Histórico de la nación, de conformidad con el **artículo 85 de la Constitución Política**, en concordancia con la Ley No.68 de 1941, que en su artículo 1 indica lo siguiente:

> "Son Monumentos Históricos Nacionales: ***La Catedral Metropolitana; todo el área y las ruinas de la Antigua Ciudad de Panamá; el Castillo de San Lorenzo, de Chagres; el Arco Chato de la iglesia de Santo Domingo, de la ciudad de Panamá; la Iglesia Parroquial de Natá; la Iglesia Parroquial de Parita; el castillo de San Felipe; el edificio de la Aduana y demás ruinas históricas del Distrito de Portobelo; la Iglesia de San Francisco, Provincia de Veraguas; y la Iglesia Parroquial de San Atanasio en la ciudad de Los Santos, como cualquier otro monumento ya***

establecido por leyes anteriores." (El resaltado es del Pleno)

De la norma citada, nos viene claro, que tanto la **Catedral Metropolitana, como la Iglesia de Santo Domingo**, ubicadas ambas en la Ciudad de Panamá, Distrito de San Felipe, que representa el distrito histórico de la ciudad de Panamá, **están protegidas como Monumentos Históricos de la nación**, razón por la cual estos bienes monumentales se encuentran bajo la exclusiva custodia y protección del Estado panameño, quien solamente está facultado para reglamentar lo concerniente a su custodia mediante Ley. Pero es importante manifestar, que la **cláusula de reserva legal** a la que se refiere el Procurador de la Administración en su Vista Fiscal, la define como *"el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Constitución Política de la República entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste, a su vez, las desarrolle a través de leyes formales."*

Sin embargo, observa el Pleno que dichas Resoluciones **aún cuando parecieran encontrarse en contradicción con el sentido literal del artículo 85 de la Constitución Política**, y con las leyes que desarrollan dicha normativa constitucional, cuando el constituyente quiso dar una especial protección a una serie de bienes muebles e inmuebles que, por su trascendencia histórica, son testimonio del pasado y el presente panameño, no menos cierto es que **la lectura íntegra de las Resoluciones atacadas lleva al Pleno a una conclusión distinta a la del Procurador de la Administración**.

Lo anterior en razón, que **dichas Resoluciones, en sus considerandos, hacen un recuento del valor, no sólo histórico, sino religioso y lo que representan para la Iglesia Católica como Institución universal esas edificaciones antiguas, ubicadas sobre terrenos baldíos nacionales**. Además, se establece la **dificultad que genera la falta de un ente que aparezca debidamente registrado como propietario de esos bienes**, para efectos de

obtener los **fondos necesarios para su reparación, mantenimiento y preservación en forma digna y decorosa**, entendiendo que el valor que tienen estas estructuras, que no pueden desprenderse o desarraigarse del terreno donde se ubican, es de gran trascendencia para la comunidad religiosa más grande del país, tal como establece la propia Constitución Política en su artículo 35, al consagrar que "es libre la profesión de todas las religiones, así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público. **Se reconoce que la religión católica es la de la mayoría de los panameños**." (El resaltado es del Pleno)

Pero llama la atención del Pleno que en la parte resolutiva de las Resoluciones atacadas de inconstitucionales, si bien hacen mención de una adjudicación a título gratuito, a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, **tal adjudicación no tiene los efectos lisos, llanos, absolutos y definitivos que dicho concepto entraña; pues, el último párrafo de la Resolución advierte clara y expresamente a la Iglesia Católica que ese derecho está condicionado**, específicamente, al uso que se le dé a los terrenos, entendiéndose que dicho uso es exclusivamente para culto religioso y la **consecuencia jurídica que genera su incumplimiento**, y que para mejor ilustración se transcribe:

> *"**Segundo**: ADVERTIR a la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá que de **dar un uso distinto a los bienes** de que trata el punto primero de esta resolución, **los mismos revertirán a La Nación**". (El resaltado es del Pleno)*

Lo anterior va de la mano, incluso, con **la posibilidad de que el Estado pueda expropiar este tipo de bienes históricos con miras a asegurar la permanencia de su testimonio**, basados en lo que se denominó el principio de primacía histórica, sin perjuicio de que, **a través de una ley**, se pueda conciliar ese carácter histórico y de permanencia con fines comerciales, turísticos, industriales y de orden tecnológico. Preservándose de esa manera el carácter de

patrimonio histórico, y además que el cuidado y mantenimiento quede asegurado por parte de la Iglesia Católica.

En ese sentido, el Pleno advierte, que el Registro Público de Panamá tiene el deber legal, que al momento de inscribir resoluciones como las impugnadas vía constitucional, debe a su vez, establecer todas las anotaciones requirentes, tal como son las marginales mediante la cual se haga la limitación de dominio contenida en las Resoluciones de adjudicaciones; es decir, las limitaciones de uso, que reconoce el ordenamiento jurídico. Y con ello el Registro Público cumple con su propósito de dar publicidad a Terceros, y asegurar su uso exclusivo al aspecto religioso histórico.

Por otra parte, observamos que fue el propio Estado, quien voluntariamente donó estos bienes de manera condicionada, como ya hemos explicado, a la Arquidiócesis; inclusive en diferentes administraciones gubernamentales, y una fue en el año 2013 cuando se devolvieron con el gobierno de ese período constitucional, y la otra en el 2015, con otro gobierno constitucional, y ambas Resoluciones sencillamente dieron contestación a peticiones elevadas por **Monseñor José Domingo Ulloa**, para organizar legalmente los títulos de estas Iglesias, en vista que no estaban registradas en el Registro Público, y así darle seguridad jurídica a la labor de mantenimiento, reparaciones y restauraciones que siempre ha costeado la Arquidiócesis en lo que atañe a las precitadas Iglesias. En virtud de lo anterior, estima el Pleno, que las Resoluciones impugnadas únicamente reconocieron en el mundo jurídico una situación de hecho y que ha existido históricamente.

Manifestado lo anterior, estas consideraciones nos permiten establecer que, si bien es mediante una "Ley" que se puede afectar lo concerniente a la custodia de estos bienes, que son parte del patrimonio histórico de la nación, refiriéndonos estrictamente a la **Iglesia Catedral** y la **Iglesia Santo Domingo**, y para fines relacionados con la posibilidad de conciliar este manejo con programas

de índole comercial, turístico, industrial y de orden tecnológico; la **Resolución C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015 y la Resolución C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013**, expedidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante las cuales se autoriza constituir en finca a favor de la nación y adjudicar a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, los terrenos baldíos nacionales donde se ubican las mismas, no compromete tal titularidad en los términos que pareciera expresar, **pues lo que se infiere de su contenido íntegro es la obligación permanente de la Iglesia** de velar no sólo por su preservación como un bien histórico y cultural de orden nacional, sino también **por el uso exclusivo para los fines de culto religioso que desde un inicio han tenido**.

Lo anterior, trae como significado, que **en el fondo estamos ante la concesión de un usufructo o derecho de uso específico y condicionado**, que le puede ser despojado por la nación, que en realidad se mantiene así con un derecho absoluto sobre dicho patrimonio.

Explicado lo anterior, esta Corporación de Justicia, no encuentra que dicha concesión genere una real afectación a los bienes patrimoniales; *a contrario sensu*, lo que hace el Consejo Nacional de Tierras de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) es **prever un mecanismo que permita no sólo garantizar la preservación del bien histórico** por medio de una Institución que por siglos, la ha mantenido con la diligencia de un buen padre de familia, pese a todos los inconvenientes que a lo largo de nuestra historia política, religiosa y social han impactado dichas estructuras, **sino a la vez, reivindicar esa misma atención que con sentido de posesión y espiritualidad han demostrado las Autoridades religiosas y los fieles católicos** en general, a esas iglesias ubicadas en dichos terrenos baldíos.

Es en ese orden de ideas, que el Pleno debe señalar que tampoco puede efectuarse una interpretación estricta, puesto que el Estado no puede pagar los

costos que implican el apropiado mantenimiento y custodia necesaria de estos bienes, como sí lo ha hecho la Arquidiócesis desde un principio o inicio de la vida republicana.

En consonancia con lo anterior, encontramos además que **la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, está supeditada al deber que emana del artículo 17 de la Constitución Política**, en el cual se le obliga a asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, entre ellos, obviamente se encuentra el **derecho a la Cultura**, el cual ha procurado con la decisión contenida en las Resoluciones atacadas, asegurando el derecho de conservación del patrimonio cultural, a través de la preservación de nuestra memoria histórica, a la cual puede perfectamente contribuir la Iglesia con el uso de los bienes y la promoción de éstos, **sin que ello implique un abuso, destrucción o uso distinto de los mismos, al cabo de lo cual le serían inmediatamente despojados y reivindicados a favor del Estado**.

De hecho, la Constitución de la República de Panamá, a diferencia de muchas otras constituciones, se aseguró de incorporar en su normativa un capítulo exclusivo para abordar el tema de la Cultura, **exaltando el deber de promoverla, desarrollarla y custodiarla, separándolo incluso de otros derechos, como la educación**.

Más aún, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (**UNESCO**), el sitio arqueológico de Panamá Viejo y distrito histórico de Panamá, están inscritos desde 1997, bajo los criterios ii, iv y vi, como Patrimonio de la Humanidad, a lo que debemos añadir que esta Organización ha resaltado recientemente el compromiso de Panamá con la agenda global de desarrollo del milenio, y brinda cooperación permanente para la conservación de los patrimonios, entendiendo que para Panamá, es de gran importancia esta conservación, poniéndola al servicio de la historia, de la ciencia y

de todos los panameños y extranjeros que quieran disfrutarlo, tal como lo exige nuestra Constitución Política.

De allí que, **es obligación de las Autoridades asegurar que dichos bienes patrimoniales permanezcan en buen estado** y tratándose de edificaciones religiosas, que siempre han sido ocupadas, mantenidas y preservadas por la Iglesia Católica, **decidió adjudicarlas a título gratuito, reiteramos, sujeto a condiciones de uso, so pena de incurrir en una causa de reversión del bien a manos de la nación**, si la Iglesia pretende dar un uso distinto a la predicación del culto religioso o la misión religiosa.

Ese mandato constitucional y de cooperación, que se brinda para los feligreses de la religión católica en la sociedad panameña, se encuentra claramente reflejado en el contenido del artículo 35 de la Constitución Política que además permite esa cooperación directa con la Iglesia Católica, y en donde el Estado adjudica estos bienes inmuebles para este **fin únicamente**, de predicar y practicar la misión religiosa de la iglesia beneficiada con el uso de estos templos. Por otra lado debemos resaltar que éste ha sido el único uso que se le ha dado a estos bienes por parte de la Iglesia Católica.

Ahora bien, el demandante hizo alusión a la existencia de otros bienes inmuebles que, a su juicio, son parte del patrimonio histórico de la nación, y que también fueron incluidos en las Resoluciones atacadas, para lo cual, el Pleno debe aclarar que, si bien la **Iglesia San José, Iglesia San Francisco De Asís, al igual que la Iglesia Nuestra Señora La Merced**, todas ubicadas en el Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, se tratan de estructuras que, sin lugar a dudas, constituyen una prueba de nuestro pasado histórico, y que están llamados a servir de testimonio para las generaciones presentes y futuras, **no han sido declaradas formalmente como monumentos históricos nacionales o monumentos nacionales**, ni antes ni después de la Ley No.68 de 1941, razón por la cual, el marco de protección que establece la

norma constitucional no puede alcanzarlos, mientras no se haya formalizado la calificación y declaratoria mediante una ley formal.

Con lo señalado, significa que no es posible manifestar siquiera una presunta Inconstitucionalidad en ese sentido, para los bienes descritos sobre aquellos terrenos baldíos, de los cuales es un hecho público y notorio que **han sido ocupados por la Iglesia Católica desde los cimientos de nuestra historia**, y sobre los cuales **se han levantado sendas edificaciones religiosas, y que no cuentan con inscripción en el Registro Público**.

De hecho, la Iglesia ha señalado en sus escritos de solicitud de adjudicación, que **ha sido la Arquidiócesis la que se ha comprometido, a través de los años, con la búsqueda de recursos para el mantenimiento** de las mismas, para preservarlas con dignidad para las futuras generaciones.

De esta manera, resulta que al confrontar las normas, el Pleno concluye que la **Resolución C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015 y la Resolución C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013**, no alteran el Patrimonio Histórico de la nación panameña, al disponer la adjudicación a título gratuito de bienes catalogados como tal, en la forma y condiciones en que lo han hecho, debiendo esta Máxima Corporación de Justicia, estar llamada a asegurar el interés constituyente, reconocer que **dichos bienes requieren de protección para preservarlo en beneficio de las futuras generaciones**, y que en esta ocasión la Autoridad ha delegado dicha labor en manos de la Institución que, de antaño, ha procurado ejercer ese cometido en beneficio de la comunidad religiosa, que nuestra Carta Magna reconoce como la más grande del país, asumiendo incluso compromisos y responsabilidades que sólo un buen padre de familia asume con los bienes que son de su propiedad.

Como corolario de lo antes expuesto, el Pleno estima que no se han logrado probar los cargos de infracción a la norma constitucional, aducidos por el demandante contra la **Resolución C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015** y la

84

Resolución C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013, expedidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante las cuales se autoriza constituir en finca a favor de la nación y adjudicar a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, los terrenos baldíos nacionales donde se ubican las **Iglesia San José, Iglesia San Francisco De Asís e Iglesia Santo Domingo**, al igual que la **Iglesia Nuestra Señora La Merced y la Santa Iglesia Catedral Metropolitana**, ubicadas en el **Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá**, respectivamente; razón por la cual se procede a declararlo de la siguiente manera.

En mérito de lo expuesto, **la Corte Suprema de Justicia - PLENO**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** la Resolución C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015 y la Resolución C.N.T. 018 de 5 de julio de 2013, expedidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), mediante las cuales se autoriza constituir en finca a favor de la nación y adjudicar a título gratuito a favor de la **Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá**, los terrenos baldíos nacionales donde se ubican la **Iglesia San José, Iglesia San Francisco De Asís e Iglesia Santo Domingo, al igual que la Iglesia Nuestra Señora La Merced y la Santa Iglesia Catedral Metropolitana, ubicadas en el Corregimiento de San Felipe**, Distrito y Provincia de Panamá, respectivamente.

NOTIFÍQUESE,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO
(CON VOTO EXPLICATIVO)

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA
CON SALVAMENTO DE VOTO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO

HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO

LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 8 **días del mes de** enero
de 20 19 **a las** 3:00 **de la** tarde
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado
Procurador de la Administración

Entrada N° 36-16
Magdo. Ponente: Abel Zamorano

VOTO EXPLICATIVO DEL MAGISTRADO OYDÉN ORTEGA DURÁN.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia decidió por mayoría que no eran inconstitucionales las Resoluciones C.N.T. N°002 del 15 de abril de 2015 y C.N.T N°018 del 5 de julio de 2013, proferidas por el Consejo Nacional de Tierras de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras mediante las cuales se resolvió lo siguiente:

Resolución C.N.T. N°002 del 15 de abril de 2015

"Primero: AUTORIZAR al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), para que constituya en finca a favor de La Nación y adjudique a Título Gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, los terrenos baldíos nacionales donde se ubica la Iglesia San José, la Iglesia Santo Domingo, todas ubicadas en el corregimiento de San Felipe, distrito de Panamá, provincia de Panamá, que a continuación se detellan:

a) La Iglesia San José, con una superficie de 712.48m2, corregimiento de San Felipe, distrito de Panamá, provincia de Panamá, con un valor de B/. 552,172.00.

b) La Iglesia San Francisco de Asís (casa parroquial), con una superficie de 570.67m2, corregimiento de San Felipe, distrito de Panamá, provincia de Panamá, con un valor de B/. 684,804.00.

c) La Iglesia San Francisco de Asís con una superficie de 1303.08m2, corregimiento de San Felipe, distrito de Panamá, provincia de Panamá, con un valor de B/. 1,563,696.00.

d) Iglesia Santo Domingo con una superficie de 237.88m2, corregimiento de San Felipe, distrito de Panamá, provincia de Panamá, con un valor de 231,933.00.

Segundo: ADVERTIR a la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá que de dar un uso distinto a los bienes de que trata el punto primero de esta resolución, los mismos revertirán a La Nación.

Tercero: ESTABLECER que la presente Resolución empezará a regir a partir de su promulgación."

"**PRIMERO**: **AUTORIZAR** el acto de Adjudicación a Título Gratuito de los terrenos donde se ubican la **Iglesia Nuestra Señora La Merced** y la **Santa Iglesia Catedral Metropolitana**, ubicadas en el Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, cuyos datos son:

a). Globo de terreno con una superficie de 2,820.80 mts2, ubicados entre la Avenida Central y la Avenida Sexta (Pedro J. Sosa) y las Calles Séptima y Octava, Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, mismo que ocupa actualmente. **La Catedral Metropolitana de Panamá**, con un valor de B/. **775,720.00**.

b). Globo de terreno con una superficie de **1,061.80 mts2**, ubicado entre la Avenida Central y las Calles Novena y Décima, Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá, mismo que ocupa actualmente la **Iglesia Nuestra Señora de la Merced**, con un valor de **B/. 743,260.00.**

SEGUNDO: **ESTABLECER** que la presente Resolución empezará a regir a partir de su promulgación."

Se aprecia que ambas Resoluciones adjudicaron a la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá los bienes que se describen en dichas Resoluciones. En la primera de ellas se establece una limitación en el sentido que de darse "un uso distinto a los bienes de que trata el punto primero de esta resolución, los mismos revertirán a la nación." Sin embargo, en la otra Resolución se omitió incluir tal limitación.

En todo caso, los bienes a que se refieren las Resoluciones cuya inconstitucionalidad fue demandada, evidentemente forman parte de la riqueza cultural e histórica del país. Así se reconoce cuando en una de las Resoluciones impugnadas se estableció una limitación en relación con los bienes adjudicados.

Soy de la opinión que respecto de tales bienes debió considerarse la entrega en custodia de los mismos pero mediante una Ley, como pasaremos a explicar.

Dada la trascendencia que para la Nación panameña en general y para la Iglesia Católica - Arquidiócesis de Panamá en particular, tiene la decisión del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, estimo pertinente y útil explicar las razones por las cuales me abstuve de dar mi Voto en la decisión de esta Demanda de Inconstitucionalidad. Por tanto, expondré a continuación mi opinión sobre el alcance de las disposiciones que contiene nuestra Constitución Nacional en relación con los bienes que constituyen el patrimonio cultural e histórico de la Nación.

Siendo ello así, resulta oportuno citar los artículos 85, 257, numeral 7 y 260 de la Constitución Política de Panamá, los cuales establecen lo siguiente:

> "Artículo 85. 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 comercial, turístico, industrial y de orden tecnológico." (Destaca el suscrito).
>
> "Artículo 257. Pertenecen al Estado:
>
> 1...
>
> 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 encuentran bajo la tenencia de particulares por cualquier título...**" (Destaca el suscrito).
>
> "Artículo 260. 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**." (Destaca el suscrito).

Las iglesias mencionadas en las Resoluciones antes descritas están ubicados en los terrenos baldíos en el corregimiento de San Felipe; algunas de ellas, poseen la categoría de monumentos históricos y otras

son parte de la riqueza histórica del país. Por consiguiente, dichos bienes constituyen el patrimonio cultural e histórico de la Nación y deben estar bajo la salvaguarda del Estado, tal como se establece en los artículos de la Constitución Política anteriormente citados, pues la Carta Fundamental cuida celosamente de nuestra riqueza artística e histórica, en virtud de lo cual, prohíbe, entre otras cosas, su transmisión.

Como exprese anteriormente, los bienes constituidos por las respectivas iglesias y áreas adyacentes pueden darse en custodia por el Estado, pero tal actuación ha de ser efectuada mediante la formalidad que brinda la expedición de una Ley por el Órgano del Estado designado para tal propósito y no a través de una Resolución de una Institución Autónoma, ya que se tiene que cumplir con la reserva legal que se encuentra establecida en la Constitución Política para que el Estado confiera la custodia de dichos bienes. Tal formalidad excluye la expedición de un Decreto de Gabinete que dicta el Presidente con todos sus Ministros, al igual que un Decreto Ejecutivo, el que emite el Presidente con un Ministro de Estado. Por consiguiente, queda excluida la posibilidad que mediante una Resolución, en este caso, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) se adjudiquen bienes que constituye, repito, el patrimonio cultural e histórico de la Nación, tal como ha ocurrido con los terrenos de la Iglesia Nuestra Señora La Merced, Iglesia Catedral Metropolitana, Iglesia San José, Iglesia San Francisco de Asís (casa parroquial), Iglesia San Francisco de Asís y la Iglesia Santo Domingo.

Algunos hechos demuestran ejemplarmente mi posición. Mediante la Ley 63 de 1941 se le "suministró" a la Sociedad Bolivariana de Panamá a quién mediante el local que sería usado como la sede de dicha Sociedad, nombrándola previamente organismo director de todas las actividades

bolivarianas de la República. Dicha Ley declaró el Salón Bolívar Monumento Nacional. Como se sabe dicho Salón fue el sitio exacto donde tuvo lugar la inauguración del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, convocado por el Libertador Simón Bolívar desde Lima, Perú, en 1824, dos días antes de la Batalla de Ayacucho, la cual selló la independencia de los países iberoamericanos. Como se aprecia fue mediante Ley dictada al efecto, que se trató lo relacionado con este importante legado histórico de la Nación panameña. Con posterioridad, en 1997 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) declaró al Salón Bolívar y Casco Antiguo Patrimonio de la Humanidad.

No me cabe duda que la Iglesia Católica - Arquidiócesis de Panamá estaría mejor servida si fuese una Ley la que le otorgue el derecho o la facultad de ser custodio del acervo cultural e histórico religioso, que en el caso que nos ocupa le ha concedido la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Por tanto, con fundamento en las consideraciones que anteceden, es que presento este **VOTO EXPLICATIVO**.

Fecha ut supra,

OYDÉN ORTEGA DURÁN
Magistrado

LCDA. YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA

ENTRADA No.36-16/37-16 (ACUMULADAS)

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL DOCTOR MIGUEL ANTONIO BERNAL, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ANA ELENA PORRAS GUIZADO, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA RESOLUCIÓN C.N.T. 002 DE 15 DE ARBIL DE 2015 Y LA RESOLUCIÓN C.N.T. 018 DE 5 DE JULIO DE 2013, AMBAS EMITIDAS POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).

Con el respeto que se merecen el resto de los Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, expreso mi desacuerdo con la decisión emitida dentro de la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el Doctor Miguel Antonio Bernal, en nombre y representación de Ana Elena Porras Guizado, para que se declare inconstitucional la Resolución C.N.T. 002 de 15 de abril de 2015 y la Resolución C.N.T. 018 de 5 de Julio de 2013, ambas emitidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

En ese sentido considero importante rescatar lo manifestado por el Procurador de la Administración en su Vista , quien señaló que, "... **la Resolución C.N.T.002 de 15 de abril de 2015 y la Resolución C.N.T.018 de 5 de julio de 2013,** a pesar de sustentarse en una norma con fuerza de ley, dichas resoluciones no son compatibles con normativas de orden supra-legal que establecen claramente la limitante de traspasar, a cualquier título, todo elemento que constituya patrimonio histórico de la Nación, que a la vez se encuentre reglamentado por la ley.

Al respecto, el artículo 85 de la Constitución Política, norma constitucional invocada como conculcada por la demandante, establece 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 y señala, además, que **la Ley reglamentará lo concerniente a su custodia;** por lo que entendemos que el citado precepto constitucional, establece una cláusula de reserva legal en todo lo referente a la custodia del mencionado Patrimonio Histórico de la Nación.".

Al hacer una revisión de las normas constitucionales que se consideran infringidas por los actos demandados, en específico los artículos 85 y 260 de la Constitución Política, podemos señalar que de dichas normas se desprende claramente que cuando se trata del patrimonio histórico de la Nación que son testimonio del pasado histórico panameño, será el Estado el que mediante ley reglamentará lo concerniente a su custodia y será el salvaguarda, prohibiendo su destrucción, exportación o transmisión.

Lo antes señalado nos permite corroborar lo citado anteriormente por el Procurador de la Administración, respecto a la reserva legal que contienen las citadas normas constitucionales cuando se trata del Patrimonio Histórico o Cultural de la Nación.

En ese orden de ideas, considero importante dejar claro que mi disconformidad con la decisión a la que ha llegado la mayoría de los Magistrados que conforman el Pleno de esta Corporación de Justicia, se sustenta en el hecho que lo que se debió hacer es otorgar la administración de los bienes señalados en los actos demandados mediante una ley formal, ya que, no nos oponemos a que se le otorgue a la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, la custodia y administración de dichos bienes, pero que se haga mediante los mecanismos a los que se refieren las citadas normas constitucionales y con las limitantes que en ellas se señalan.

Por otro lado tenemos que, si bien, en el proyecto pasado en lectura se está señalando que, "... en la parte resolutiva de las resoluciones atacadas, si bien hacen mención de una adjudicación a título gratuito, a favor del a Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, **tal adjudicación no tiene efectos lisos, llanos, absolutos y definitivos que dicho concepto entraña; pues, el último párrafo de la resolución**

advierte clara y expresamente a la Iglesia Católica que ese derecho está condicionado, específicamente, al uso que se le dé a los terrenos, entendiéndose que dicho uso es exclusivamente para culto religioso y la consecuencia jurídica que genera su incumplimiento..."; al hacer una revisión de los actos demandados acumulados, se puede observar que solamente la Resolución C.N.T.N°002 de 15 de abril de 2015, establece en la parte resolutiva que de darse un uso distinto a los bienes adjudicados, los mismos revertirán a la Nación. En ese sentido se debe entender que el uso para el cual estarían destinados los bienes a los que se refiere la resolución citada se desprende del párrafo tercero de los considerando, en el que se señala que "...es un hecho conocido y público que siempre han sido ocupadas y destinadas para el culto católico."; no obstante en la Resolución C.N.T. N°018 de 5 de julio de 2013, no se establece dicha limitante.

Otro punto en el que discrepo del presente fallo, es que en el mismo se está señalando que, "Manifestado lo anterior, estas consideraciones nos permiten establecer que, si bien es mediante una <<Ley>> que se puede afectar lo concerniente a la custodia de estos bienes, que son parte del patrimonio histórico de la nación..."; es decir, que se está admitiendo en una Resolución aprobada por la mayoría de los Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que es mediante una ley que se pueden afectar bienes perteneciente al patrimonio histórico de la nación, sin embargo, la decisión de fondo está señalando lo contrario, al reconocer que una entidad del Estado, a través de una Resolución puede afectar dichos bienes, lo que a mi criterio sería darle la vuelta a lo que es la interpretación literal de una norma constitucional.

Así las cosas, considero que en el caso en estudio ha quedado acreditado que existen normas constitucionales que impiden a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) el traspaso de cualquier título que constituye patrimonio histórico de la Nación, por lo tanto, el fallo objeto del presente salvamento, independientemente del tipo de situación o circunstancia de la que se trate, tendría que ir dirigido al

cumplimiento del mandato constitucional y por ende declarar que eran inconstitucionales las resoluciones demandadas.

No obstante lo anterior, como quiera que esa no fue la decisión a la que llegó la mayoría de los colegas magistrados, dejo consignado respetuosamente que, **SALVO EL VOTO.**

Fecha ut supra.

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

ENTRADA No. 36-16 y 37-16 (Acumuladas)

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL DOCTOR MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA ANA ELENA PORRAS GUIZADO, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA RESOLUCIÓN C.N.T.002 DE 15 DE ABRIL DE 2015, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE TIERRAS (ANATI)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL DOCTOR MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA ANA ELENA PORRAS GUIZADO, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA RESOLUCIÓN C.N.T.018 DE 5 DE JULIO DE 2013, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE TIERRAS (ANATI)

SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Con todo respeto, debo manifestar las razones por las cuales he decidido SALVAR EL VOTO dentro del presente fallo.

Luego de leer el fallo adoptado por la mayoría, en vista que no se acogieron las observaciones presentadas oportunamente, estimo necesario con la debida prudencia, exponer mis argumentos y compartir la opinión emitida por el Procurador de la Administración, ya que las consideraciones emitidas por dicho funcionario, respaldan la inconstitucionalidad de las resoluciones proferidas por la ANATI y que sustentan la infracción de los artículos 85, 260 y 17 de la Constitución Política de la República.

De acuerdo a nuestra Carta Magna, corresponde al Estado, la custodia y salvaguarda del patrimonio histórico de la Nación.

Así, la Constitución Política de la República de Panamá establece en el Título III, Capítulo IV de "Cultura Nacional", artículo 85 lo siguiente:

> "**ARTÍCULO 85**. 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."

Para cumplir con la función antes señalada, nuestro ordenamiento positivo ha establecido que el Instituto Nacional de Cultura, es un ente con personería jurídica y patrimonio propio, creado mediante la Ley No. 63 de 6 de junio de 1974 y sujeto

a la política cultural y educativa del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación.

Mediante Ley No.14 de 5 de mayo de 1982, modificada por la Ley No. 58 de 7 de agosto de 2003, y en cumplimiento de lo establecido en el Capítulo IV del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá, se le atribuyó al Instituto Nacional de Cultura, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, el estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación.

De lo anterior se desprende, que es responsabilidad de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico velar por la adecuación de los elementos integrantes del Conjunto Monumental Histórico del Casco Viejo de la Ciudad de Panamá, de forma tal que, paulatinamente se puedan ir eliminando los elementos discordantes que desvirtúan el valor intrínseco del lugar. También deberá velar por la conservación y restauración de los bienes arqueológicos y monumentos nacionales e históricos, mediante la aprobación de todo proyecto de obra o restauración y/o conservación de los mismos.

Es a través del Decreto Ley 9 de 27 de agosto de 1997, que modifica las disposiciones contenidas en los artículos 37, 50, 51, 52 y 53 de la Ley 91 de 1976, en la que se establecen específicamente en el artículo 2, cuáles son los límites y linderos del Conjunto Monumental del Casco Antiguo.

Es importante recordar que fue en el año 1997 cuando la UNESCO reconoció al Casco Antiguo como Patrimonio Mundial de la Humanidad, bajo la denominación de "Distrito Histórico de la Ciudad de Panamá con el Salón Bolívar". Sin embargo, hubo varios monumentos del Casco Antiguo que ya se habían declarado como monumentos históricos de la Nación. En ese sentido, los Monumentos Históricos de la Nación, son el equivalente a un Patrimonio Histórico de la Nación; que a su vez es Patrimonio Cultural de un Estado. La Constitución Política claramente así lo señala:

> "**Artículo 260**: 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 este mismo orden de ideas, a fin de cumplir con las exigencias propuestas por la UNESCO, se creó la **Comisión de Alto Nivel para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá,** mediante el Decreto Ejecutivo 84 del 14 de abril de 1998.

Ahora bien, en cuanto a lo planteado en el fallo, vemos que deja de lado la Ley de Patrimonio Histórico, ya que si bien es cierto el artículo 85 de la Ley 68 de 1941, sólo había decretado como Monumentos Históricos Nacionales a la Catedral Metropolitana y El Arco Chato de la Iglesia de Santo Domingo, que se encontraban bajo la dependencia directa del Departamento de Bellas Artes del Ministerio de Educación, no menos cierto es que con el devenir del tiempo se han ampliado los límites del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo. Esto se puede constatar a través del Decreto Ley 9 de 1997, entendiendo que el Conjunto Monumental de las Iglesias ubicadas en el Casco Antiguo, forman parte del Patrimonio Histórico de la Nación. Siendo así, y estando prohibida la transmisión de la riqueza artística e histórica del país de conformidad con el artículo 260 de la Constitución Política, y tomando en cuenta que el Conjunto Monumental del Casco Antiguo constituye o forma parte del Patrimonio Cultural de la Nación, es que disentimos del fallo adoptado por mayoría en este caso.

El hecho que la Resolución C.N.T. N°002 de 15 de abril de 2015, emitida por la Autoridad Nacional de Tierras, advierta a la Arquidiócesis de Panamá que de dar un uso distinto a los bienes adjudicados a título gratuito, los mismos revertirán a la Nación, no elimina el mandato constitucional que prohíbe la transmisión de la riqueza artística e histórica del país que constituye el patrimonio cultural de la Nación (Art. 260 de la Constitución).

La Constitución es clara al señalar que el Estado no podrá transmitir la riqueza artística e histórica del país, de allí que respetuosamente SALVO MI VOTO.

Fecha ut supra,

Angela Russo de Ceo

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

YANIXA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL