

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

72

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

75

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**

78

obtener los **fondos necesarios para su reparación, mantenimiento y preservación en forma digna y decorosa**, entendiéndose 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 resolutive 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 requeridas, 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 costado 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