

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 165

Panamá, 22 de febrero de 2016

**Proceso de
Constitucionalidad.**

El Doctor Miguel Antonio Bernal, en representación de **Ana Elena Porras Guizado**, promueve acción de inconstitucionalidad en contra de la **Resolución C.N.T.002 de 15 de abril de 2015 y de 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 ubica la Iglesia San José, Iglesia San Francisco de Asís (Casa Parroquial), 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.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,
Pleno.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

Como cuestión previa, se advierte que el activador constitucional, interpuso dos (2) demandas autónomas, respecto a las cuales, el Magistrado Sustanciador dispuso la acumulación, a fin que se sustancien y decidan en una sola sentencia. Al respecto, esta Procuraduría observa que la resolución que ordena la referida

acumulación, no consta que haya sido notificada, trámite que establece el último párrafo del artículo 726 del Código Judicial, para conocimiento de la parte interesada del proceso (Cfr. fojas 41 y 42 del expediente judicial).

I. Actos acusados de inconstitucionales.

El apoderado judicial de la accionante solicita se declare que 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**, 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 ubica la Iglesia San José, Iglesia San Francisco de Asís (Casa Parroquial), 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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas y el concepto de infracción.

A juicio de la accionante, 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**, contravienen los artículos 17, 85 y 260 de la Constitución Política, normas supra-legales 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.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme advierte este Despacho, según se infiere de lo planteado por la actora, 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, devienen en inconstitucionales, al ser contrarias a

disposiciones de orden supra-legal que establecen claramente que constituyen el patrimonio histórico de la Nación los sitios y objetos arqueológicos, los documentos, los monumentos y otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño; estableciendo incluso la potestad del Estado para decretar la expropiación, por lo que no pueden ser traspasados a ningún título. De allí que estima que al proferirse las resoluciones impugnadas, por las cuales se ignora el Texto Fundamental, a la vez, se desconoce la obligación constitucional de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Visto lo anterior, esta Procuraduría estima necesario indicar que la acción de inconstitucionalidad es una institución de garantía que procura el restablecimiento del orden jurídico constitucional, a fin de salvaguardar la integridad no sólo del Texto Fundamental, sino que además su espíritu. Al respecto, vale recordar que atinadamente la doctrina enfatiza que la Constitución es un texto vivo, por lo que en un Estado de Derecho es de suprema importancia su absoluto respeto por parte de las autoridades y los particulares, tal como lo establece el artículo 17 de la Carta Política.

En el caso bajo examen, es preciso indicar 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**, dan cuenta que la emisión de dichas resoluciones administrativas, tienen su origen en las solicitudes que formuló la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, que luego de los trámites correspondientes, dieron sustento a la decisión de adjudicar a título gratuito a favor de ésta, los terrenos baldíos nacionales donde se ubica la Iglesia San José, Iglesia San Francisco de Asís (Casa Parroquial), 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 (ver fojas 13-14 y 34 y reverso del expediente judicial).

Al confrontar las resoluciones administrativas acusadas y las normas constitucionales que se dicen vulneradas, este Despacho es de la opinión que dichas resoluciones no son compatibles con el Texto Fundamental, por las razones jurídicas que a continuación se explican.

En efecto, desde la inclusión del párrafo 2 en el artículo 17 de la Constitución Política, el sentido y alcance de dicha norma de jerarquía supra legal, no se interpreta restrictivamente, sino que se efectúa en un sentido amplio sin que sea necesario tener que aducir otra norma de igual jerarquía para invocar su violación.

La anterior afirmación, encuentra sustento en recientes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su Sentencia de 2 de febrero de 2012, en la cual expuso el análisis de interpretación siguiente:

“Antes de las reformas constitucionales de 2004, el artículo 17 de la Constitución Política era considerado una norma de carácter programático y por ende, no susceptible de ser invocada de forma autónoma en una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, en virtud de tales reformas (Acto Legislativo N°1 de 2004 que adicionó el segundo párrafo del Artículo 17, incorporó el principio pro libertatis, conllevando una protección extensiva de los derechos fundamentales previstos en los tratados o convenios internacionales de derechos humanos). Esta Corporación de Justicia, ha considerado que la misma puede ser invocada y aplicada directamente con independencia de cualquier otra norma de la Constitución.

En este sentido, ha indicado la Corte:

“En las demandas de inconstitucionalidad contra el Decreto 19 de 17 de junio de 2003 y el Acuerdo N°15 de la Sala de Acuerdos N°41 de 21 de junio de 2004 del Tribunal Electoral, se cita como violado en concepto de violación directa por omisión, el artículo 17 de la Constitución.

Sobre dicha norma, es necesario puntualizar que no sólo establece la obligación que tienen las autoridades de proteger en su vida, honra y bienes a quienes se encuentren bajo su jurisdicción, sino el deber que tienen las autoridades de sujetarse al orden jurídico (constitucional y legal) y de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales. Se trata de un precepto de contenido normativo y, por ende, no requiere de un desarrollo ulterior

para tener eficacia, tal y como lo corrobora el hecho de que en el texto no se aprecia ninguna cláusula de reserva legal.”(Cfr. fallo del Pleno de 19 de enero de 2009).”

En este contexto, este Despacho observa 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.

La cláusula de reserva legal se 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.

El concepto de **cláusula de reserva legal** ha sido desarrollado por la doctrina constitucional panameña que ha sido recogida por el Pleno de esa máxima corporación de Justicia en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

“...En otras palabras, **se trata de normas sujetas a la llamada ‘cláusula de reserva legal’ lo cual, a decir del doctor QUINTERO, significa ‘que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley’** (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I.

Imprenta Antonio Lehman. San José. 1967. pág. 618).” (Lo destacado es nuestro).

Bajo esta perspectiva, resulta claro que mediante la expedición de una ley formal, es la fórmula o el mecanismo para establecer un régimen de custodia especial sobre los elementos que se consideran Patrimonio Histórico de la Nación; lógicamente, que exprese e individualice el elemento que se trate.

En el marco de lo antes indicado, una consulta a la legislación vigente, pone de manifiesto que mediante la Ley 68 de 1941, publicada en Gaceta Oficial 8538, de 19 de junio de 1941, en su artículo 1 se estableció que: “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 Santo Domingo, de la ciudad de Panamá; la Iglesia Parroquial de Nata; la Iglesia Parroquial de Parita; el Castillo de San Jerónimo; la Iglesia 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.”

Al respecto, es preciso destacar que la Ley 68 de 1941 menciona los sitios considerados monumentos históricos de la Nación, incluso **cualquier otro monumento ya establecido por leyes anteriores**, lo que implica que **preexiste** bajo el imperio y vigencia de dicha Ley, **toda ley previa en lo que se refiera a monumentos históricos**. Tal es el caso de la propia Ley 68 de 1941, cuyo artículo 7 deroga las siguientes leyes: Ley 61 de 1908, sobre conservación del Castillo de San Lorenzo de Chagres y otras reliquias históricas nacionales; Ley 9 de 1918, Ley 46 de 1924, por la cual se dispone la refacción de un monumento histórico; Ley 35 de 1926, por la cual se declara monumento histórico Nacional la Iglesia de Parita; Ley 69 de 1926, sobre conservación de los Castillos de Portobelo y otras reliquias históricas del mismo lugar; Ley 56 de 1928, por la cual se declara

monumento histórico la Iglesia de “San Felipe” de Portobelo y se destina una suma para su conservación; Ley 29 de 1937, por la cual se declara monumento histórico la Iglesia de San Francisco, en la Provincia de Veraguas; y Ley 32 de 1938, por la cual se declara monumento histórico la Iglesia de San Atanasio, de la Provincia de Los Santos, cuyos instrumentos legales a pesar de su derogatoria, **en lo que se refieran a monumentos históricos no pierden su vigencia.**

De este modo, se verifica que todos los elementos que menciona la referida Ley 68 de 1941, constituyen monumentos históricos del Patrimonio histórico de la Nación, por consiguiente, se encuentran bajo la exclusiva custodia y protección del Estado, quien solamente está facultado para reglamentar lo concerniente a su custodia mediante el mecanismo de una ley formal, que es la cláusula de reserva legal que garantiza el citado artículo 85 constitucional.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que **La Catedral Metropolitana y el Arco Chato de la Iglesia Santo Domingo**, de la ciudad de Panamá, constituyen patrimonio histórico de la Nación, por lo que al reunir esa categoría de **supremo valor constitucional**, la potestad del Estado está limitada a una potestad de custodia y reglamentación mediante ley. Al respecto, es pertinente transcribir el artículo 85 constitucional, cuyo tenor es el 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.”(Lo resaltado es de la Procuraduría).

Visto lo anterior, este Despacho considera que al ordenarse adjudicar a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, los terrenos baldíos nacionales donde se ubican la Iglesia Santo Domingo y la Santa Iglesia

Catedral Metropolitana, en el corregimiento de San Felipe, distrito y provincia de Panamá, a través de **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, respectivamente**, se produce la infracción del transcrito artículo 85 constitucional, por tratarse de terrenos en donde se ubican monumentos históricos de la Nación, que a la vez constituyen patrimonio histórico de la Nación, cuya potestad del Estado, vale insistir, se limita a la potestad de mantener su custodia y reglamentación mediante ley, **que es la garantía que reconoce la Constitución en el citado artículo 85.**

Con base a todos estos razonamientos, este Despacho infiere que con la expedición de las resoluciones impugnadas, a la vez, se produce la infracción de los artículos 260 y 17 de la Constitución Política, cuyas normativas supra legales, son del tenor siguiente:

“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.”

“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.”(El resaltado es de la Procuraduría).

A juicio de este Despacho, la afirmación expuesta en el párrafo precedente, respecto a la infracción de las normas constitucionales transcritas, tiene su sustento jurídico en el hecho que producto del desconocimiento del artículo 85 constitucional, se desconoce la garantía constitucional que reconoce que la riqueza artística e histórica del país constituye el Patrimonio Cultural de la Nación

y **está bajo la salvaguarda del Estado**, que es otra limitante que establece la Constitución cuando se trate de elementos que reúnan esos atributos, por lo que tras la emisión de las resoluciones impugnadas fuera de los cánones que establece el Estatuto Fundamental, a la vez, produce la infracción de la garantía constitucional que deben acatar las autoridades de la República, **que consiste ni más ni menos, en cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.**

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente aclarar, dado los hechos que sirven de fundamento de la demanda, que la incompatibilidad entre **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, respectivamente**, y, la Ley Fundamental, se produce al ser incluida la adjudicación a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, los terrenos baldíos nacionales donde se ubican la Iglesia Santo Domingo y la Santa Iglesia Catedral Metropolitana, en el corregimiento de San Felipe, distrito y provincia de Panamá, **desconociendo que reúnen la categoría de monumentos históricos mediante Ley y las limitaciones que establece la Constitución.**

La anterior aclaración se trae al asunto bajo examen, ya que respecto a los otros terrenos baldíos nacionales en donde se ubican la Iglesia San José, Iglesia San Francisco de Asís (Casa Parroquial), Iglesia San Francisco de Asís y la Iglesia Nuestra Señora La Merced, ubicadas en el corregimiento de San Felipe, distrito y provincia de Panamá, que las resoluciones impugnadas ordenan su adjudicación a título gratuito a favor de la Iglesia Católica-Arquidiócesis de Panamá, la Ley 91 de 22 de diciembre de 1976, publicada en la Gaceta Oficial 18252 de 12 de enero de 1977, si bien regula los conjuntos monumentales históricos, no individualiza o categoriza a la Iglesia San José, Iglesia San Francisco de Asís (Casa Parroquial), Iglesia San Francisco de Asís y la Iglesia

Nuestra Señora La Merced, como monumentos históricos de la Nación, por lo que con base a dicha normativa que no reconoce esos sitios como monumentos históricos, no se puede sustentar que gozan de esos atributos.

Con base a todos estos razonamientos, este Despacho considera que resulta fundada en derecho la pretensión de la actora, que se declare que 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, respectivamente.**

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Despacho recomienda a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan DECLARAR que 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, respectivamente.**

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 36-16-I