

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO PUBLIO RICARDO CORTÉS C., ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA LEY NO.20 DE 21 DE JUNIO DE 2006 "QUE DEROGA LA LEY 44 DE 1999, POR LA CUAL SE APRUEBAN LOS LÍMITES DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ".



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, diecisiete (17) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

Conoce el Pleno de esta Corporación de Justicia de la **Demanda de Inconstitucionalidad** interpuesta por el Licenciado PUBLIO RICARDO CORTÉS C., actuando en su propio nombre, para que se declare inconstitucional la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 "*Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*".

ACTO DEMANDADO

Como se ha expuesto, la acción constitucional se interpone con la finalidad que se declare inconstitucional la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 "*Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*", que es del siguiente tenor:

"Artículo 1. *Se deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.*

Artículo 2. *Esta Ley comenzará a regir treinta días después de su promulgación.*

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE"

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA (FOJAS 1-13)

El pretensor constitucional expuso que, a la Autoridad del Canal de Panamá le corresponde la responsabilidad del mantenimiento y conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y en cumplimiento de esa responsabilidad, la Constitución Política de la República de Panamá faculta a su Junta Directiva para ejercer la iniciativa legislativa sobre el establecimiento de los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, lo cual, según expone, lo hace a través de tres (3) pasos: la Junta Directiva del Canal de Panamá **propone**, el Consejo de Gabinete **aprueba** y presenta el proyecto de Ley a la Asamblea Nacional, quien analiza el proyecto, y finalmente **aprueba** por Ley los límites.

Afirma que, siguiendo esos pasos se establecieron los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, los cuales quedaron aprobados mediante la Ley No.44 de 31 de agosto de 1999, publicada en la "Gaceta Oficial No. 24,877" (lo correcto es 23,877) de 2 de septiembre de 1999; sin embargo, apunta que: *"La Ley 20 de 2006, que demandamos por inconstitucional a través de la presente acción pública, no siguió el ritual establecido en la Constitución, porque NO FUE PROPUESTA por la Junta Directiva del Canal de Panamá ni tampoco estableció "línea real o imaginaria que separe" el territorio de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, como consecuencia de lo cual, hoy no existe una descripción por Ley, del polígono que comprende dicho espacio geográfico, situación gravísima que desconoce la letra y el espíritu de la Constitución Política"*.

En opinión del activador constitucional, la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 infringe el artículo 316 de la Constitución Política, ya que, las palabras *"responsabilidad"* y *"coordinación"*, incluidas en esta norma, según

su interpretación, resaltan que la Autoridad del Canal de Panamá está obligada a responder por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, para lo cual, debe unir esfuerzos con otros organismos estatales que la Ley determine.

En ese sentido, considera el letrado, que estos aspectos fueron quebrantados de forma directa por omisión por el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo en el proceso de proposición y aprobación que dio como resultado la Ley No.20 de 21 de junio de 2006, toda vez que, una revisión del trámite legislativo, permite corroborar que no hubo participación de la Junta Directiva del Canal de Panamá en los trámites surtidos tanto en el Órgano Ejecutivo, como en el Órgano Legislativo.

El demandante constitucional, cita como segunda norma constitucional infringida, el artículo 319 de la Carta Magna, que en su numeral 5 establece que la Junta Directiva del Canal de Panamá tiene entre sus facultades y atribuciones, la de proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá para la aprobación del Concejo de Gabinete y la Asamblea Nacional, la cual, considera, fue infringida de forma directa por omisión, ya que, en el trámite legislativo no hubo propuesta de Ley por parte de Junta Directiva del Canal de Panamá, quien no participó en este proceso.

Concluye solicitando, se declare que es inconstitucional la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 *"Que deroga la Ley 44 de 1999 por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"* y, en consecuencia, se declare expresamente que vuelve a la vida jurídica la Ley No.44 de 31 de agosto de 1999 *"Por la cual se Aprueban los Límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (Fojas 33-46)

Por admitida la demanda el día diez (10) de enero de dos mil veinticuatro (2024) se le corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación conforme lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, quien emitió concepto a través de la Vista No.01 de veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024), recomendando al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que se declare, que la Ley impugnada no es inconstitucional.

De acuerdo al representante del Ministerio Público, las alegaciones del demandante constitucional se centran en temas de fondo y forma, pues se arguye respecto del proceso de formación del acto demandado y también sobre la vulneración de la función de la Autoridad del Canal de Panamá en su responsabilidad de conservar la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

En esa línea, el representante del Ministerio Público se adentra en los antecedentes relacionados con el procedimiento que dio lugar al acto sujeto de control constitucional, analizando la exposición de motivos del Proyecto de Ley No.213 presentado ante la Asamblea Nacional el siete (7) de junio de dos mil seis (2006), donde se resalta la necesidad de derogar la Ley No.44 de 31 de agosto de 1999 *"Por la cual se Aprueban los Límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*.

Refiere que, en la discusión en primer debate del Proyecto de Ley No.213, se le otorgó la palabra al Ingeniero Alberto Alemán Zubieta, quien en ese momento fungía como Director de la Autoridad del Canal de Panamá, brindando a los Diputados sus apreciaciones respecto al Proyecto de Ley.

Al profundizar en el criterio jurídico, en principio, respecto al artículo 316 de la Constitución Política, afirma que los argumentos del demandante

constitucional, en concordancia con el contenido de esta norma y su interpretación jurisprudencial (Fallo de 29 de abril de 2015, Corte Suprema de Justicia, Pleno), lo llevan a concluir que no se infringe el principio del debido proceso constitucional, en el trámite de formación de la Ley demandada, toda vez que la norma constitucional no exige que la Ley por la cual se deroga una norma que aprueba los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, requiera una autorización previa de la Autoridad del Canal de Panamá para su aprobación por la Asamblea Nacional, pues la misma no tiene por objeto planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos o cualquiera otra obra de construcción en las riberas del Canal de Panamá, que, en todo caso, demanden la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá, en lo atinente al impacto que pudieran generar en la cuenca hidrográfica.

Añade que, la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 se aprobó conforme a lo normado en el artículo 159 de la Constitución Política, pues la misma emana de la facultad otorgada a la Asamblea Nacional, aunado a que en el primer debate se le concedió la palabra al Director de la Autoridad del Canal de Panamá.

Continúa manifestando que no comparte el criterio esgrimido por el accionante, en cuanto a la transgresión de las funciones de la entidad regente del Canal de Panamá, toda vez que se evidencia que la norma demandada no quebranta el precepto de la Ley Fundamental, al no limitar el deber de la Autoridad del Canal de Panamá en su labor de conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá; es decir, su objeto y alcance es distinto.

En cuanto a la transgresión del artículo 319 de la Carta Magna, sostiene que la Ley demandada pertenece a aquellas leyes que se clasifican,

de acuerdo a su carácter imperativo, en "*Leyes Abrogativas*", esto implica, aquellas normas que revocan o "*abrogan*", total o parcialmente lo dispuesto por otras preexistentes; por tanto, considera que la facultad de proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, otorgada por mandato constitucional a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, dista de la potestad legislativa de la Asamblea Nacional de derogar una Ley que aprobaba dichos límites, en el sentido que sus objetivos son diferentes.

ALEGATOS FINALES

De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó en lista el presente negocio constitucional, a fin de que cualquier interesado hiciera uso de su derecho de argumentación; oportunidad que fue aprovechada por el activador constitucional, por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá y, por el Licenciado Giovanni Olmos Espino quienes, en los términos establecidos, formularon argumentos por escrito:

1. Alegatos presentados por el Licenciado PUBLIO RICARDO CORTÉS C. (Fojas 53-55).

El demandante constitucional, presentó argumentos por escrito, donde expuso que reitera todo lo dicho en la demanda, e insiste en que, luego de declarar la inconstitucionalidad de la Ley demandada, también se declare expresamente que vuelve a la vida jurídica la Ley No.44 de 1999, "*Por la cual se Aprueban los Límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*".

El letrado se refiere a la importancia que reviste la existencia de definición legal de los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, acentuando el concepto de limitación de dominio sobre las

propiedades privadas, fortaleciendo las potestades de la Autoridad del Canal de Panamá para llevar adelante su labor de cuidado y potenciando las fuentes hídricas necesarias para el funcionamiento eficiente del Canal de Panamá.

Afirma que, sin límites aprobados no se sabe dónde empiezan y terminan esas potestades.

Concluye reiterando su solicitud de que se declare que es inconstitucional la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 *"Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*.

2. Alegatos presentados por la Junta Directiva del Canal de Panamá (Fojas 57-332).

El Presidente de la Junta Directiva del Canal de Panamá, Aristides Royo Sánchez, presentó de forma oportuna sus argumentos que respaldan la inconstitucionalidad de la Ley No.20 de 21 de junio de 2006, por haber sido emitida en contravención a normas de la Constitución Política.

Inicia su planteamiento, desarrollando argumentos respecto a la facultad de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá para proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal; para ello cita el contenido del artículo 316 de la Carta Magna, el cual instituye la Autoridad del Canal de Panamá y le otorga de manera privativa la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con la finalidad de que este patrimonio inalienable de la Nación panameña funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.

Refiere que, de los artículos 318 y 319 de la Carta Fundamental se desprende que la Junta Directiva del Canal de Panamá tendrá entre sus facultades y atribuciones, la de *"Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional."*

En ese sentido, afirma que, el Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional únicamente pueden dar su aprobación a los límites de la cuenca hidrográfica, cuando exista una propuesta de la Junta Directiva del Canal de Panamá. De modo que, al ser la proposición de los límites una atribución de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, instituida a nivel constitucional y legal, el establecimiento de tales límites, así como su revisión, modificación o eliminación, debe estar precedido de una propuesta de dicho ente colegiado; de lo contrario, se estaría violentando la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

Afirma que la aprobación de los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, a través de la Ley No.44 de 31 de agosto de 1999, emanó de una propuesta de la Junta Directiva del Canal de Panamá, sometida a la aprobación del Consejo de Gabinete y posteriormente, el Proyecto de Ley fue propuesto por el Ministro para Asuntos del Canal a la consideración de la entonces Asamblea Legislativa, donde fue aprobada cumpliendo los presupuestos constitucionales y legales para fijar dichos límites. No obstante, el Proyecto de Ley No.213 que llevó a la aprobación de la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 *"Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*, no cumplió con tales presupuestos.

En ese sentido, argumenta que, *"Como se puede observar en la documentación a la que nos hemos referido, cuyas copias autenticadas se*

acompañan al presente escrito, la Junta Directiva de la ACP no tuvo participación alguna en relación con la proposición, elaboración, discusión o aprobación de la Ley No. 20 de 2006, por medio de la cual se derogó la Ley No. 44 de 1999 que establecía los límites de la CHCP.”. Asimismo, aporta una certificación de la Secretaría de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, en la que se indica, entre otras cosas que, en el año 2006, dicho cuerpo colegiado no emitió ningún acuerdo en el que haya propuesto la revisión, modificación o eliminación de los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

De allí que, considera que el proyecto de Ley No.213 de 2006, adolecía de defectos que hacían inviable su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

Sostiene que la Ley demandada como inconstitucional, no fue propuesta por la Junta Directiva del Canal de Panamá, de conformidad con los artículos 316 y 319 de la Constitución Política, de los que se desprende que, entre sus funciones, se encuentra la de proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá; sin embargo, la decisión de derogar estos límites, la tomó el Consejo de Gabinete el siete (7) de junio de dos mil seis (2006), sin la participación de la Junta Directiva del Canal de Panamá.

Dentro de los argumentos, resalta que la aprobación de los límites de la cuenca, aprobada a través de la Ley No.44 de 1999, se realizó siguiendo el procedimiento especial establecido por el constituyente en el numeral 5 del artículo 319 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 316. Y, por tanto, el único organismo al que el constituyente otorgó la facultad o atribución de proponer los límites de dicha cuenca hidrográfica, es a la Junta Directa Directiva del Canal de Panamá y de ello se desprende,

que el constituyente no otorgó al Consejo de Gabinete o a la Asamblea Nacional, atribuciones para proponer o modificar los límites, mucho menos para eliminarlos o derogarlos.

En síntesis, quien alega sostiene que:

"En el caso que nos ocupa, el Proyecto de Ley No. 213 no reunía los requisitos constitucionales y legales vigentes al momento de su presentación por parte del Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional, puesto que no cumplía con el procedimiento especial establecido en el numeral 5 del artículo 319 de la Constitución Política al no contar con una propuesta previa de la Junta Directiva de la ACP.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley No. 213 (actualmente Ley No. 20 de 2006) no fue discutido y aprobado en primer debate por la comisión legislativa a la que por ley le correspondía su discusión y aprobación y debió ser devuelto a primer debate para que fuera discutido en la Comisión de Asuntos del Canal; sin embargo, el Pleno de la Asamblea Nacional lo dio por bueno y lo aprobó en segundo y tercer debate, a pesar de las advertencias de varios legisladores."

Culmina señalando, que la facultad constitucional de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 159 de la Constitución Política se encuentra limitada por el procedimiento especial establecido en el numeral 5 del artículo 319 de la propia Constitución Política.

3. Alegatos presentados por el Licenciado GIOVANNI OLMOS (Fojas 335-338 y reversos).

El Licenciado Giovanni E. Olmos Espino, en su propio nombre, como persona interesada, presentó escrito de alegatos solicitando se declare inconstitucional la Ley No.20 de 21 de junio de 2006, por ser violatoria de los artículos 118 y 120 de la Carta Magna, en cuanto al deber del Estado de preservar para sus habitantes un ambiente sano y libre de contaminación, así como garantizar y fiscalizar el aprovechamiento de nuestros recursos de forma progresiva y futurista.

Sostiene que la Ley demandada compromete de manera irreversible el futuro de los recursos hídricos de la República de Panamá, así como el desenvolvimiento normal del Canal de Panamá.

El letrado es del criterio que, la Ley No.44 de 1999 no podía ser derogada, ya que en el derecho ambiental se aplica el principio de progresividad o de no regresión que aspira a una protección ambiental más fuerte con niveles de protección basados en conocimientos científicos; sin embargo, la Ley demandada ni siquiera contaba con un concepto favorable de la Autoridad del Canal de Panamá.

Afirma que el principio de no regresión es una barrera de contención efectiva y fundamental a efectos de prevenir y evitar que se promulguen leyes que afecten o disminuyan el ámbito de protección de los recursos naturales, consagrando al medio ambiente como un derecho humano.

Considera que, de haberse mantenido la Ley No.44 de 1999, tendríamos garantizados los recursos hídricos necesarios para el uso del Canal de Panamá; empero, la Ley demandada disminuyó el ámbito de protección de la cuenca hidrográfica.

Concluye sus alegatos solicitando se declare la inconstitucionalidad de la Ley No.20 de 2006 y, en consecuencia, la Corte Suprema retrotraiga los derechos y devuelva a la vida jurídica la Ley No.44 de 1999.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Conforme a lo establecido en el artículo 206, numeral 1, de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia tiene entre sus prerrogativas constitucionales y legales la guarda de la integridad de la Constitución Política, para lo cual conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador en turno, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, Decretos, Acuerdos,

Resoluciones y demás actos que, por razones de fondo o de forma, impugne ante ella cualquier persona.

En ese sentido, el artículo 2559 del Código Judicial reconoce que cualquier persona, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos y demás actos provenientes de autoridad, que considere inconstitucionales, y pedir que así sea declarado.

En ese sentido, se aboca el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a emitir un pronunciamiento de fondo, una vez cumplidos todos los trámites legales establecidos en el Código Judicial.

Como cuestión previa, y sin pretender retroceder a la fase de admisibilidad, ya superada, se aprecia que el activador constitucional cumplió con los requisitos especiales establecidos en el artículo 2560 del Código Judicial, y se observa que cumplió con la exigencia establecida en el numeral 1, ya que transcribe de forma literal la Ley demandada (Ley No.20 de 21 de junio de 2006), la cual, de acuerdo al demandante, fue publicada en la Gaceta Oficial No. 25,459 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006). No obstante, la Gaceta Oficial con esta numeración se publicó el día seis (6) de enero de dos mil seis (2006), siendo el número correcto de Gaceta Oficial, la No. 25,575 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006).

Lo anterior, parece corresponder a un error en el número que se colocó en la página 3 de la Gaceta Oficial No.25,575 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006); sin embargo, este Pleno hace la advertencia, a efectos de colocar el número correcto de la Gaceta Oficial.

Tal como se ha expuesto, la acción constitucional fue promovida contra la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 "*Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*", la cual, de acuerdo a lo planteado en el libelo, infringe los artículos 316 y 319 de la Constitución Política, por tanto, se procede a realizar el análisis constitucional correspondiente, confrontando la referida Ley con las normas citadas; sin embargo, conforme lo establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, este Pleno debe realizar el análisis, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinente, en razón del llamado *principio de universalidad*.

Siendo así, se debate la inconstitucionalidad de una Ley derogatoria, contentiva de dos (2) artículos del siguiente tenor:

"Artículo 1. *Se deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.*

Artículo 2. *Esta Ley comenzará a regir treinta días después de su promulgación."*

La infracción constitucional se orienta medularmente, a que el Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional, no estaban facultados para derogar la Ley que aprueba los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, ya que ello requiere de una propuesta previa de la Junta Directiva del Canal Panamá. Se alega, además, que no se imprimió el trámite legislativo correspondiente, pues se aprobó en primer debate en una Comisión distinta a la que debió aprobar el Proyecto de Ley.

Ahora bien, antes de entrar al análisis respecto a las normas constitucionales, es oportuno adentrarnos en algunos antecedentes históricos respecto a la Autoridad del Canal de Panamá, creada en un principio, como entidad autónoma, a través de la Ley No.66 de 19 de

septiembre de 1978 (Gaceta Oficial No.18,669 de 22 de septiembre de 1978), con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno. No obstante, esta Ley fue derogada por la Ley No.19 del 29 de septiembre de 1983 (Gaceta Oficial No.19,913 de 7 de octubre de 1983), desapareciendo la Autoridad del Canal de Panamá como entidad.

En esa misma década, inician las gestiones para reformar la Constitución Política, con miras a la futura administración del Canal de Panamá, encontrando consenso en que la materia relativa al Canal de Panamá debía consagrarse con rango constitucional, garantizando la autonomía de la entidad que se iba a crear y con ello, el objetivo del Canal de Panamá como punto estratégico de la economía mundial y como activo importante para la economía interna de nuestro país.

De esa manera, mediante el Acto Legislativo No.1 de 27 de diciembre de 1983 (Publicado en Gaceta Oficial No.22,674 de 1 de diciembre de 1994 – Acto Legislativo No.2 de 1994), se adiciona en la Constitución de 1972, el Título XIV, denominado “EL CANAL DE PANAMÁ”, instituyendo en el artículo 1 del Acto Legislativo, actual artículo 315 de la Constitución Política que, *“El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración.”*

Asimismo, se incorporó a la Constitución Política el artículo 316, que crea la nueva Autoridad del Canal de Panamá como persona jurídica autónoma, de Derecho Público, con características y facultades especiales, siendo relevante para la causa que nos ocupa, que la propia Constitución le asigna a esta Entidad, la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la Cuenca

Hidrográfica del Canal de Panamá. Este precepto constitucional consagra a la letra lo siguiente:

"Artículo 316. Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en el artículo 321." (Lo Resaltado es del Pleno).

Se aprecia en la norma transcrita, que la intención del Legislador, en funciones de constituyente, iba dirigida a dar a la Autoridad del Canal de Panamá, la responsabilidad y control respecto a los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, lo cual, hará en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine.

Lo establecido en el segundo párrafo de esta norma constitucional, en principio, reconoce la existencia de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, y le otorga la responsabilidad sobre la misma a la Autoridad del Canal de Panamá; quien claramente debe coordinar con otros organismos estatales, como sería el caso del Ministerio de Ambiente, en lo relacionado a la fauna, flora, vida silvestre y áreas protegidas; con la Autoridad de los Recursos Acuáticos, en los temas de su competencia, con la Autoridad Marítima de Panamá, con las autoridades locales, entre otras; no obstante,

estas autoridades actúan con fines de coordinación, pues la responsabilidad le fue atribuida constitucionalmente a la Autoridad del Canal de Panamá.

Ahora bien, conforme al artículo 318 de la Carta Fundamental, la administración de la Autoridad de Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once (11) miembros; y en ese sentido, el artículo 319 del mismo texto constitucional enlista las facultades y atribuciones de la Junta Directiva del Canal de Panamá, entre ellas, la establecida en numeral 5, en el siguiente sentido:

"Artículo 319. La junta Directiva tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de otras que la Constitución y la Ley determinen:

1.

...

5. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional.

6..." (Lo resaltado es del Pleno).

En ese orden de ideas la Ley No.19 del 11 de junio de 1997, "*Por la Cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá*", en su artículo 18 establece que, además de las facultades que le confiere la Constitución Política, la Junta Directiva del Canal de Panamá ejercerá entre sus funciones la de "*Proponer los límites de cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y las revisiones que corresponda hacer a dichos límites, para la aprobación del Consejo de Gabinete y del Órgano Legislativo*" (numeral 6).

Conforme al mandato Constitucional y legal arriba descrito, que le otorga a la Junta Directiva del Canal de Panamá, la responsabilidad, atribución o facultad para proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, la Asamblea Legislativa en su momento, aprobó la Ley No.44 de 31 de agosto de 1999 "*Por la cual se Aprueban los Límites de Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*", incluyendo en el Anexo "A", la

descripción del Polígono que comprende la misma, estableciendo en el artículo 1 lo siguiente:

*"Artículo 1. Se aprueban los límites de la cuenca hidrográfica del Canal, **propuestos por la Junta Directiva del Canal de Panamá** y aprobados por el Consejo de Gabinete, los cuales comprenden las tierras y aguas descritas en el Anexo A, que forma parte integral de esta Ley para todos los efectos legales."* (Lo resaltado es del Pleno).

Tal como se desprende de la norma arriba transcrita, los límites de Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá aprobados mediante la Ley No.44 de 31 de agosto de 1999, fueron propuestos por la Junta Directiva del Canal de Panamá, lo cual hizo mediante el Acuerdo No. 17 de 17 de junio de 1999, sometiendo tal propuesta a la aprobación del Consejo de Gabinete.

Por su parte, el Consejo de Gabinete aprobó los límites propuestos por la Junta Directiva del Canal y autorizó al Ministro para Asuntos del Canal a presentar el Proyecto de Ley correspondiente ante la Asamblea Legislativa (Resolución de Gabinete No.71 de 14 de julio de 1999, Gaceta Oficial 23,844 de 20 de julio de 1999).

El Proyecto de Ley identificado con el número 119 de 1999, fue aprobado en primer debate en la Comisión de Asuntos del Canal, y en segundo y tercer debate por el Pleno de la entonces Asamblea Legislativa, quedando sancionada la Ley No.44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

De manera que, a partir de la promulgación de esta Ley, la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, reconocida constitucionalmente en el artículo 316 de la Carta Magna, contaba con un instrumento legal, que ofrecía certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos y a las entidades públicas respecto a los límites y extensión territorial de esta cuenca hidrográfica, límites que fueron propuestos por la Junta Directiva del Canal

de Panamá, basados, entre otros, en criterios técnicos, científicos y a las necesidades propias del eficiente y continuo funcionamiento del Canal de Panamá, y los demás beneficios que genera esta cuenca hidrográfica.

Ahora bien, el día siete (7) de junio de dos mil seis (2006), el Ministro de Relaciones Exteriores, Samuel Lewis Navarro, presentó ante la Asamblea Nacional, debidamente facultado por el Consejo de Gabinete en Sesión del siete (7) de junio de dos mil seis (2006) (Foja 22), el Proyecto de Ley No.213, con el título "Que Deroga la Ley 44 de 31 de agosto de 1999".

En la exposición de motivos de este Proyecto de Ley, se indicó a la letra lo siguiente:

"Nuestro país se aboca, en estos momentos, a una de las decisiones más importantes de la vida republicana: la Ampliación del Canal de Panamá mediante la construcción de un tercer juego de esclusas. El Canal requiere ampliar su capacidad para continuar sirviendo al desarrollo de Panamá y de todos los panameños.

En consecuencia, la sociedad panameña ha iniciado una discusión importante sobre este tema, porque se trata de la construcción de una infraestructura cuyos efectos trascienden gobiernos y generaciones; y solo el pueblo tiene la capacidad de medir, en su justa dimensión, los beneficios que dicha obra generará para el país y el mundo.

Hasta la entrada en vigencia de la Ley 44 de 31 de agosto de 1999, no existía una delimitación formal de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y no se incluía la Región Occidental de ésta como parte de su definición. A partir de la promulgación de dicha Ley, los residentes de la Región Occidental vienen solicitando su derogatoria, bajo la presunción de la construcción de posibles embalses en esa región.

Como quiera que la propuesta del Canal de Panamá para construir un tercer juego de esclusas, no requiere de embalses nuevos, se promueve el presente Proyecto de Ley, por medio del cual se deroga la Ley 44 de 31 de agosto 1999. Esta iniciativa conlleva la finalidad de que las consultas requeridas a la nación panameña, relativas a la construcción de un tercer juego de esclusas del Canal de Panamá, se realicen en un clima de paz, armonía nacional y, especialmente, en plena vigencia de la democracia y participación de todos los sectores de la sociedad panameña."

El primer debate del Proyecto de Ley se dio en la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo el siete (7) de junio de dos mil seis (2006), es decir, el mismo día en que fue aprobado en Consejo de Gabinete y presentado en la Asamblea; el ocho (8) de junio de dos mil seis (2006), se

discutió y aprobó en segundo debate y, finalmente, el tercer debate el doce (12) de junio de dos mil seis (2006), concluyendo con la aprobación de la Ley, la cual fue sancionada por el Órgano Ejecutivo el veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), naciendo a la vida jurídica la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 *"Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*, publicada en la Gaceta Oficial No. 25,575 del veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006).

De manera que, analizado el trámite surtido al Proyecto de Ley, desde su promoción en el Consejo de Gabinete, se constata que la Junta Directiva del Canal de Panamá, no propuso ante el Consejo de Gabinete la derogación de la Ley que establecía los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, y pese a ello, fue aprobado en el Consejo de Gabinete, presentado ante la Asamblea Nacional, aprobado en tres (3) debates, sancionada y promulgada la correspondiente Ley.

Observa este Pleno, que en atención a ello, un mes después de haberse derogado la Ley que establecía los límites de la cuenca hidrográfica, la Junta Directiva del Canal de Panamá emitió el Acuerdo No.116 del veintisiete (27) de julio de dos mil seis (2006) *"Por el cual se aprueba el Reglamento sobre Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*, estableciendo en el artículo 17 que la Autoridad del Canal de Panamá administrará el recurso hídrico de la cuenca para los siguientes objetivos:

1. Proveer suficiente agua para el consumo de las poblaciones aledañas;
2. Proveer suficiente agua para el eficiente funcionamiento del Canal y para otros usos o actividades de la Autoridad;
3. Generar energía eléctrica;
- 4.

Proveer agua para otros usos o actividades de terceros aprobadas por la Autoridad.

Como se aprecia, la Autoridad del Canal de Panamá administra el recurso hídrico de la cuenca, con objetivos orientados no solo al funcionamiento del Canal de Panamá, sino también, con fines energéticos y como proveedor de agua potable para un sector importante de la población; sin embargo, desde la promulgación de la Ley demandada, estas funciones se realizan respecto a una zona o cuenca no delimitada o definida.

Como se ha expuesto, la Junta Directiva del Canal de Panamá, no propuso la derogación de la Ley que establecía los límites de la cuenca, así lo hizo saber al presentar sus argumentos dentro de la presente demanda de inconstitucionalidad, aunado a que aportan con su escrito, una certificación de la Secretaría de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, en la que se indica, entre otras cosas que, en el año dos mil seis (2006), dicho cuerpo colegiado no emitió ningún acuerdo en el que haya propuesto la revisión, modificación o eliminación de los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Por tanto, esta Corporación de Justicia de Justicia es del criterio que, el Consejo de Gabinete no estaba facultado para aprobar, en la Sesión del siete (7) de junio de dos mil seis (2006), la presentación ante la Asamblea Nacional de un Proyecto de Ley para derogar los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, y por ende, la Asamblea Nacional, no debió aprobar en primero, segundo y tercer debate el Proyecto de Ley y convertirlo en Ley de Republica, ya que, a la Autoridad del Canal de Panamá a través de su Junta Directiva, le corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y, por tanto, la Asamblea

Nacional carecía de competencia para derogar la Ley No.44 de 1999, pues las revisiones que se deban hacer a los límites de la cuenca hidrográfica, son función de la Junta Directiva del Canal de Panamá conforme a los artículos 316 y 319 numeral 5 de la Constitución Política y al artículo 18 de su Ley Orgánica.

Estas normas constitucionales deben ser interpretadas en el sentido que, la Autoridad del Canal de Panamá, a través de su Junta Directiva, es la única facultada para proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá; y, por tanto, esta facultad privativa se hace extensiva a la revisión, modificación o eliminación de los límites de dicha cuenca.

Este Pleno reconoce la facultad constitucional de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 159 de la Constitución Política, sin embargo, esta se encuentra limitada por el procedimiento especial establecido en el numeral 5 del artículo 319 de la propia Constitución Política, que limita al Órgano Ejecutivo y al Órgano Legislativo a proponer los límites de Cuenca Hidrográfica del Canal Panamá, ya que, constitucionalmente se les faculta para aprobar dichos límites cuando sean propuestos por la Junta Directiva del Canal de Panamá; y, al no estar facultados para proponerlos, de igual manera, no están facultados para modificarlos, revisarlos o eliminarlos, sin propuesta previa de la Junta Directiva del Canal de Panamá.

Y es que, la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, tiene como fin primordial el funcionamiento seguro, continuo, eficiente y rentable del Canal de Panamá; pero, además, en ella convergen una serie de factores de desarrollo demográfico, social, industrial, entre otros, que demandan mayor protección de los recursos naturales con criterios de sostenibilidad que garanticen la disponibilidad de agua para el funcionamiento del Canal,

para el consumo humano, la producción de energía eléctrica y demás actividades que se desarrollan en su entorno. (www.cich.org/LaCuenca.html).

En razón de lo expuesto, hecha la revisión de la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 *"Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*, y el trámite de aprobación, lo correspondiente en este momento es declarar que esta es inconstitucional, por infringir los artículos 316 y 319, numeral 5, de la Constitución Política de la República de Panamá.

Ahora bien, demostrada la inconstitucionalidad de Ley No.20 de 21 de junio de 2006, que deroga la Ley No.44 de 1999, devendría en ineficaz la decisión de este Tribunal Constitucional, si no se restablecen los efectos de la Ley derogada y con ello, los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Al respecto, debemos atender lo dispuesto en el artículo 37 del Código Civil, que establece lo siguiente:

"Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia."

Del contenido de esta norma se desprende como principio general que una Ley derogada no revivirá por ser abolida la Ley que la derogó; no obstante, este Pleno ya se ha pronunciado en el sentido que, *"...cuando la vigencia de la nueva ley cesa por ser incompatible con la norma constitucional, produciéndose su declaratoria de inconstitucionalidad, lo que acarrea la pérdida de sus efectos o su nulidad y por tanto dándose el resurgimiento o reviviscencia de la ley anterior, correspondiendo la declaratoria de dicha inconstitucionalidad privativamente al Pleno de la*

Corte Suprema de Justicia." (Sentencia del Pleno del 11 de agosto de 2014, Entrada No.377-2013).

De manera que, no debemos confundir la reviviscencia de la Ley, con los efectos de la derogatoria de una Ley, ya que la primera depende de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley derogatoria, por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993), llegó a la misma conclusión, advirtiendo que, ante la inconstitucionalidad de Ley derogatoria, recobra vigencia a partir de la Sentencia, la Ley derogada. En el referido Fallo, se cita al tratadista español Luis María Díez-Picazo, quien en su obra *La Derogación de la Leyes* indicó que, *"...De aquí se desprende, en buena lógica, la reversión del efecto derogatorio y la consiguiente reviviscencia de la Ley derogada, ya que quod nullum est nullum effectum producit. Si la Ley derogatoria resulta ser inconstitucional y nula y, por tanto, son anulados todos sus efectos, también debe caer su efecto derogatorio..."*.

Ahora bien, conforme al artículo 2573 del Código Judicial, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia proferidas en materia de inconstitucionalidad, son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo. En ese sentido, esta Corporación ha reiterado que cuando se declaran inconstitucionales normas legales, dicha declaración tiene efectos *erga omnes* y no tiene efecto retroactivo.

Siendo así, con esta Sentencia recupera vigencia la Ley No. 44 de 31 de agosto de 1999, *"Por la cual se Aprueban los Límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá"*, sin afectar los actos celebrados antes

de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley No.20 de 21 de junio de 2006.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de las consideraciones expuestas, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la Ley No.20 de 21 de junio de 2006 *“Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”*, con lo cual, recupera vigencia Ley No.44 de 31 de agosto de 1999, *“Por la cual se Aprueban los Límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”*.

Fundamento de Derecho: Artículos 159, 206 numeral 1, 315, 316, 318, 319 de la Constitución Política. Artículos 2559 y siguientes del Código Judicial.

Notifíquese.

MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

**MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME
(CON VOTO RAZONADO)**

**MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
(CON VOTO RAZONADO)**

MGDA. MIRIAM CHENG ROSAS

MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

MGDA. ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO

LCDO. MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA, ENCARGADO

ENTRADA: 129009-2023

PONENTE: MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO EL LICDO PUBLIO CORTÉS EN LA CUAL SOLICITA SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA LEY N°.20 DE 21 DE JUNIO DE 2006 “QUE DEROGA LA LEY 44 DE 1999, POR LA CUAL SE APRUEBAN LOS LÍMITES DE LA CUENCA HIDROGÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ”

**VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO
CECILIO CEDALISE RIQUELME**

Con el debido respeto, debo señalar que, aun cuando comulgo con la decisión adoptada por los Magistrados que integran el Pleno de esta Corporación de Justicia, considero que la Autoridad del Canal de Panamá, a través de su Junta Directiva, es la autoridad competente para proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá (y sus variaciones), por disposición del numeral 5 del artículo 319 de la Constitución Política, límites que posteriormente serían aprobados por el Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional, con lo cual cualquier legislación que haya sido aprobada desatendiendo dicho procedimiento es inconstitucional, por lo que no puedo soslayar que, en la parte motiva de la mencionada decisión se afirma una imprecisión que guarda relación con *la reviviscencia de la Ley*, de la cual discrepo por las razones que a continuación explico.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia al declarar la inconstitucionalidad de un acto de autoridad, siendo en este caso en particular, la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), “Que Deroga la Ley 44 de 1999, mediante la cual se aprueban los límites

de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, dispuso básicamente excluir de nuestro ordenamiento jurídico la aplicación de la citada Ley por contrariar lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 319 de la Constitución Política.

En vista que la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), ha sido declarada inconstitucional, quedando expulsada de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), que fue derogada, previamente, por aquella no podría tener validez ni eficacia y, mucho menos, volver al mundo jurídico debido a lo establecido en el artículo 37 del Código Civil, dado que ésta previene la manera como se recupera la vigencia de un instrumento jurídico. Esto es, mal puede asegurarse que con la ley derogada (Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), produce el fenómeno de la reviviscencia de la Ley. Para mayor claridad cabe reproducir lo que establece el artículo 37 del Código Civil, cuyo contenido reza así:

“Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor.” **(la negrilla es propia)**

De la norma arriba transcrita se colige que, aún cuando en el fallo que dispuso declarar inconstitucional la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), se afirme que se produce el fenómeno jurídico de *la reviviscencia de la Ley*, es decir, que recobra vigencia lo

de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, dispuso básicamente excluir de nuestro ordenamiento jurídico la aplicación de la citada Ley por contrariar lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 319 de la Constitución Política.

En vista que la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), ha sido declarada inconstitucional, quedando expulsada de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), que fue derogada, previamente, por aquella no podría tener validez ni eficacia y, mucho menos, volver al mundo jurídico debido a lo establecido en el artículo 37 del Código Civil, dado que ésta previene la manera como se recupera la vigencia de un instrumento jurídico. Esto es, mal puede asegurarse que con la ley derogada (Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), produce el fenómeno de la reviviscencia de la Ley. Para mayor claridad cabe reproducir lo que establece el artículo 37 del Código Civil, cuyo contenido reza así:

“Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor.” **(la negrilla es propia)**

De la norma arriba transcrita se colige que, aún cuando en el fallo que dispuso declarar inconstitucional la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), se afirme que se produce el fenómeno jurídico de *la reviviscencia de la Ley*, es decir, que recobra vigencia lo

de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, dispuso básicamente excluir de nuestro ordenamiento jurídico la aplicación de la citada Ley por contrariar lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 319 de la Constitución Política.

En vista que la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), ha sido declarada inconstitucional, quedando expulsada de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), que fue derogada, previamente, por aquella no podría tener validez ni eficacia y, mucho menos, volver al mundo jurídico debido a lo establecido en el artículo 37 del Código Civil, dado que ésta previene la manera como se recupera la vigencia de un instrumento jurídico. Esto es, mal puede asegurarse que con la ley derogada (Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), produce el fenómeno de la reviviscencia de la Ley. Para mayor claridad cabe reproducir lo que establece el artículo 37 del Código Civil, cuyo contenido reza así:

“Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor.” **(la negrilla es propia)**

De la norma arriba transcrita se colige que, aún cuando en el fallo que dispuso declarar inconstitucional la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), se afirme que se produce el fenómeno jurídico de *la reviviscencia de la Ley*, es decir, que recobra vigencia lo

de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, dispuso básicamente excluir de nuestro ordenamiento jurídico la aplicación de la citada Ley por contrariar lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 319 de la Constitución Política.

En vista que la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), ha sido declarada inconstitucional, quedando expulsada de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), que fue derogada, previamente, por aquella no podría tener validez ni eficacia y, mucho menos, volver al mundo jurídico debido a lo establecido en el artículo 37 del Código Civil, dado que ésta previene la manera como se recupera la vigencia de un instrumento jurídico. Esto es, mal puede asegurarse que con la ley derogada (Ley 44 de mil novecientos noventa y nueve (1999), produce el fenómeno de la reviviscencia de la Ley. Para mayor claridad cabe reproducir lo que establece el artículo 37 del Código Civil, cuyo contenido reza así:

“Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor.” **(la negrilla es propia)**

De la norma arriba transcrita se colige que, aún cuando en el fallo que dispuso declarar inconstitucional la Ley N°.20 del veintiuno (21) de junio de dos mil seis (2006), se afirme que se produce el fenómeno jurídico de *la reviviscencia de la Ley*, es decir, que recobra vigencia lo

dispuesto en la Ley 44 de 1999, "Por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá" , ello no es posible jurídicamente, puesto que una disposición derogada no se revive automáticamente, pues, ésta sólo recobrará su fuerza, si es reproducida por una nueva Ley o, sí una Ley posterior a la derogatoria establece expresamente que la mencionada Ley 44 de 1999, recobra su vigencia.

En virtud de lo anterior, estimo que frente a supuestos como el que nos ocupa, cuando es declarada la inconstitucionalidad una Ley que deroga otra, lo que corresponde o se impone es que la Asamblea Nacional, en ejercicio de su función legislativa, llene el vacío legal que produjo la referida declaratoria de inconstitucionalidad.

Por esas consideraciones expreso este **VOTO RAZONDO**.

Panamá, fecha ut supra.

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO

ENTRADA: NÚMERO 129009-2023.

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA EUGENIA LÓPEZ ÁRIAS.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN POR EL LICENCIADO PÚBLICO CORTÉS C, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA LEY N°20 DE 21 DE JUNIO DE 2006 “QUE DEROGA LA LEY 44 DE 1999, POR LA CUAL SE APRUEBAN LOS LÍMITES DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ.

VOTO RAZONADO DE LA MAGISTRADA MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA.

Con el debido respeto, debo señalar que si bien coincido con la decisión de declarar inconstitucional la ley 20 de 21 de junio de 2006, por razones formales, ya que la decisión descansa en la idea de que la Ley 20 de 2006, que a su vez deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá infringe los artículos 316 y 319 de la Constitución Política, por cuanto la facultad constitucional de proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, se encuentra reservada a la Autoridad del Canal de Panamá, propuesta que, que a su vez, debe ser aprobada por el Consejo de Gabinete y posteriormente convertida en ley de la República. Procedimiento que no se cumplió y que generó la ruptura constitucional, de tipo formal, que propone la decisión.

Sin embargo, no comparto la decisión de declarar la reviviscencia de la Ley 44 de 31 de agosto de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, tanto por razones constitucionales de fondo, como por razones fácticas, las cuales paso a explicar.

En cuanto a las razones constitucionales, por las que a mi juicio en Panamá, no opera el fenómeno de la reviviscencia de una ley, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad que la derogó, es debido a que en nuestro ordenamiento jurídico, los efectos de las sentencias constitucionales corren hacia futuro.

Para fundamentar mi postura, debo iniciar señalando que históricamente, el contenido del artículo 37 del Código Civil panameño, tiene su origen en el artículo 14 de Ley 153 de 1887 del Congreso de la República de Colombia, que textualmente establecía:

Una ley derogada no revivirá por sí sola las referencias que á (sic) ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva.

En la exposición de motivos del Código Civil de la República de Panamá, se hace referencia a que:

En el Título Preliminar se hallan consignadas las principales disposiciones de la ley 153 de 1887, aún vigente, y de la ley chilena de 1861 sobre efecto retroactivo de las leyes.

Estas disposiciones en lo general forman un cuerpo de doctrina metódicamente expuesto y constituyen preceptos jurídicos de aceptación universal en las materias de que tratan...

Reforma muy importante de este título es la que establece que cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se preferirá aquella, aboliéndose así el principio jurídico y en extremo peligroso, que aún rige, de que una disposición legal se reputa constitucional aunque su texto "parezca contrario a la Constitución".

En igual sentido, cobra relevancia el artículo 12 del Código Civil, cuyo texto es:

Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella.

Así como también el artículo 35, del Capítulo IV, Derogación de las leyes, del Título Preliminar, que a la letra dice:

La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra y espíritu, se desechará como insubsistente.

En el contexto histórico de la Ley 2 de 1916, por la cual se aprueban entre otros, el Código Civil de la República, es que se incluye la referencia en el Título Preliminar, de los temas relacionados a la vigencia de la ley, sus efectos y su derogatoria y es en este escenario, en donde era lógico que ante un modelo difuso de constitucionalidad, el legislador previese que quien por mandato constitucional expide la ley y tiene facultad para derogarla tácitamente, al expedir nuevas leyes en su reemplazo, tenga asimismo la facultad que en determinadas condiciones, (establecidas en la ley, véase artículo 37 del Código Civil), pueda traer a la vigencia o revivir la ley previamente derogada.

Por lo tanto, el legislador en el diseño de la época, le reserva esa facultad únicamente a la Asamblea de diputados, quien se encuentra facultada para expedir las leyes y para declarar su reviviscencia; es decir, su vuelta a la vigencia o restablecimiento en el ordenamiento jurídico concreto. Para ello, se establecen unos requisitos y el artículo 37 del Código Civil expresamente determina cuáles son las condiciones en las cuáles se puede revivir una ley. Es decir, ni siquiera dejó al arbitrio del propio legislador, la facultad de la revivir la ley, sino que le impuso unas condiciones para que la reviviscencia de una ley se pudiese incorporar al ordenamiento jurídico.

Para conceptualizar el problema de la reviviscencia de la ley, hay que obligatoriamente referirse al modelo de justicia constitucional panameño que hasta 1941, que era de carácter difuso, de forma tal que un juez podía declarar la inconstitucionalidad de un asunto sometido a su consideración, con efectos inter partes. Por esta razón se reservó la reviviscencia de la ley para temas de legalidad, previendo el legislador futuros conflictos, que se pudiesen presentar si se permitiese que a la par de administrar justicia constitucional y de poder declarar la inconstitucionalidad de una norma, para el caso concreto, también se permitiese revivir una ley que había sido derogada producto de la inconstitucionalidad declarada.

Luego de 1941, en la segunda Constitución de la República y al establecerse el modelo de justicia concentrado en la Corte Suprema de Justicia, el panorama

cambia radicalmente, pues se pasa del modelo difuso al concentrado en materia de control objetivo de la Constitución.

Sabido es que en Panamá no hay tribunal constitucional propiamente tal. Es decir, un tribunal que en el modelo kelseniano se dedicase única y exclusivamente a la guardia e integridad de la Constitución. Por lo tanto, la función de tribunal constitucional, la cumple el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, pero no es un tribunal especializado, puesto que este se compone a su vez, de Salas que administran justicia en los asuntos que le son confiados por la Constitución y por la ley.

Siendo así las cosas, en el diseño constitucional panameño siguiendo el modelo kelseniano, se defiende supremacía e integridad de la Constitución, en el control objetivo. Por lo tanto, en Panamá, a la par de la declaratoria de inconstitucionalidad, la propia Constitución dejó sentado acerca de las decisiones del Pleno en el artículo 206, numeral 3, que..." son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial". Es decir, la Constitución, escogió la regla general, de no otorgar efectos retroactivos a una declaratoria de inconstitucionalidad entendiéndose, que al no establecerse la posibilidad de efectos retroactivos o la posibilidad de modulaciones de las sentencias, es decir, de modular o generar efectos diferidos de las decisiones de inconstitucionalidad emitidas, las sentencias tienen efectos hacia el futuro, no hacia el pasado y es que estos efectos también van de la mano con lo que doctrinalmente se conoce como la posibilidad de que las sentencias al viajar al pasado, puedan producir efectos en el pasado, que no es el caso de Panamá. Cuando la sentencia viaja al pasado, en esos diseños constitucionales en donde se permite, produce el efecto jurídico de la nulidad de la ley declarada inconstitucional. Esto significa que al producirse la nulidad de la ley, todos los actos que han sido abrigados al amparo de la ley declarada, devienen en inconstitucional, y se acarrea su nulidad. Reitero, no es el caso de Panamá, pues nuestro diseño constitucional prefirió ser más conservador y al debatirse entre la Supremacía de la Constitución, que es la que genera la posibilidad de aplicar efectos retroactivos o bien, de las modulaciones de los efectos de las sentencias de declaratoria de inconstitucionalidad, en

contraprestación con la seguridad jurídica, optó por esta última, al brindarle a los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad la posibilidad de viajar hacia el futuro. Es decir, el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley en Panamá, es su derogatoria, no su nulidad. Por lo tanto, no puede producir efectos retroactivos. Porque si lo hiciese, tendría que declarar nula todas las actuaciones que al abrigo de esa ley se realizaron; lo cual no ocurre en el sistema de justicia constitucional panameño.

No suelo citar mis obras, pero en este caso, considero importante dejar sentada mi posición que, desde antes de formar parte de esta Alta Corporación de Justicia, he adoptado como académica y sigo adoptando con relación a la imposibilidad de que dentro de nuestro modelo de justicia constitucional de tipo concentrado y con efectos hacia futuro, se pueda declarar la reviviscencia de una ley en sede de control constitucional objetivo.

Es así como en mi obra, *Las sentencias constitucionales, contenidos, límites y alcances en materia de protección de los derechos fundamentales*, señalé que:

...cuando la sentencia constitucional tiene efectos inter partes, el fallo determina la inaplicación de la ley para el caso concreto., afectando solo a las partes que participaron en el debate constitucional, planteado dentro del proceso. Por el contrario, la sentencia constitucional tendrá efectos erga omnes, cuando provoque la eliminación de la ley del ordenamiento jurídico, determinando no su inaplicabilidad, sino su expulsión del ordenamiento jurídico. Generalmente, este efecto se encuentra reservado para asuntos de inconstitucionalidad de tipo orgánico o abstracto. (2016, p153).

La doctrina en materia de sentencias de inconstitucionalidad, tiende a proponer la flexibilización de las sentencias, haciendo eco del eterno debate entre dos principios constitucionales importantes, como los de la supremacía de la Constitución y la seguridad jurídica. De allí que las Altas Cortes, han ampliado el

catálogo de los efectos de las sentencias constitucionales en el tiempo de forma tal de poder modularlas. Sin embargo, en Panamá: La demanda de inconstitucionalidad tiene efectos *erga omnes* y *ex nunc*, por mandato del artículo 2573 del Código Judicial. Solo de manera excepcional y cuando se trate de la declaratoria de inconstitucionalidad de una sentencia que afecte derechos subjetivos., o puede tener efectos *ex tunc*. (Ob. Cit. p 152).

Posición que también es compartida por Rigoberto González Montenegro en su obra: Problemática de la reviviscencia de la ley: un debate constitucional, (2024), cuando señala:

En concreto, ¿el modelo de control de constitucionalidad panameño es de aquellos que permiten se produzca la reviviscencia de la ley?

La respuesta a esta última interrogante no puede ser más que una y además categórica, el modelo de justicia constitucional, adoptado en Panamá, no permite la reviviscencia de la ley desde la óptica del control de la constitucionalidad. Esto es así desde el momento que se ha dispuesto, en la ley, que los fallos o decisiones “proferidas en materia de inconstitucionalidad”, no tendrán efectos retroactivos.

De ahí que no es posible, por no existir fundamento jurídico alguno, que sea viable, disponer la retroactividad de los efectos de una sentencia en la que se ha decidido la inconstitucionalidad de una ley o norma jurídica, a objeto que la Corte Suprema de Justicia pueda disponer, la reviviscencia de una ley que había sido derogada por la que es declarada inconstitucional.

Y sostenemos que no es posible disponer la reviviscencia de la ley, que estaba derogada, por la sencilla razón que, determinar que una ley, que en su momento había sido derogada por la que se declara que es inconstitucional, pueda recobrar su vigencia, implica y conlleva tener que darle efectos

retroactivos a la sentencia en la que tal inconstitucionalidad se dispone ...

No comprender esto es, simplemente, desconocer, por una parte, que cuando el tribunal que conoce del control de constitucionalidad, al declarar inconstitucional una ley dispone, a su vez, la reviviscencia de la ley, que había sido derogada por la que declara inconstitucional, es darle efectos retroactivos a la sentencia en la que ello se ha dispuesto y, por la otra, pasar por alto, la concepción misma del modelo de control de constitucionalidad regulado, y, por ende, existente en Panamá. (61-62).

La reviviscencia de una ley, es un fenómeno excepcional que tiende a la protección del ordenamiento jurídico y en especial, a la Supremacía de la Constitución. Se encuentra consagrada en el artículo 37 del Código Civil de Panamá, en el siguiente sentido:

Una ley derogada no revivirá por sí solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en la que aparezca reproducida en una nueva ley, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria, establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso, será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor.

De lo dispuesto en el artículo 37, se establece claramente que son dos los supuestos de reviviscencia de la ley, en el plano de legalidad:

1. La disposición derogada debe ser reproducida en una nueva ley, o
2. Mediante una ley posterior a la derogatoria, que establezca de modo expreso que esta recobra su vigencia.

La reviviscencia de una ley a propósito de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley depende de los efectos procesales de la declaratoria de inconstitucionalidad en los diseños constitucionales de cada país. Así por ejemplo, la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley que a su vez, derogó

otra, no debe entenderse que trae automáticamente la reviviscencia de la ley anterior, puesto que en el diseño constitucional panameño, no existe la posibilidad de modulación de los efectos de las sentencias, produciendo, salvo ciertas excepciones particulares, como en el caso de que se afecten derechos subjetivos, efectos solo hacia el futuro, así que la declaratoria de inconstitucionalidad, no puede viajar en el tiempo y revivir a la ley anterior. (Véase artículo 2573 del Código Judicial).

En el caso de los diseños constitucionales que así lo dispongan, si la declaratoria de inconstitucionalidad surte efectos hacia el pasado, como regla general, entonces si se produce, en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad, la reviviscencia de la ley. En todo caso, aun cuando las sentencias constitucionales puedan surtir efectos hacia el pasado, las Altas Cortes han establecido una serie de condiciones y requisitos para que esta opere y que no se afecte la seguridad jurídica de los países, armonizándolo con la supremacía de la Constitución.

Cabe destacar que en Colombia, desde la Constitución de 1991, los jueces pueden modular los efectos de las sentencias constitucionales que emitan. En esa misma línea de pensamiento, La Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia C-286/14, a propósito de este fenómeno resumió las posturas asumidas por esa Corporación de Justicia y las condiciones que deben ser analizadas en el caso concreto para declarar la reviviscencia o no de la ley.:

...(iii) En los primeros pronunciamientos se asumió la postura de una reviviscencia automática de las normas derogadas por las declaratorias de inexecutableidad de aquellas que las reemplazaron, pero con posterioridad, se fijaron algunas condiciones para que se aplicara esta figura jurídica, como que se presentaran los argumentos para la necesidad de reincorporación, por razones de (a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política, y (d) siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles.

El escenario constitucional planteado por la mayoría en la decisión, reviste para el país y para las futuras generaciones, una importancia tal que considero no es lo más acercado, revivir una ley derogada. En su lugar la mejor alternativa, a mi modo de ver, era emitir una sentencia exhortativa, la cual siguiendo la línea analítica que ofrece la decisión, instaría a la Autoridad del Canal de Panamá a la mayor brevedad posible, a ejercer su iniciativa legislativa que le autoriza y legitima para proponer los nuevos límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Escenario que sería una mejor alternativa a la de la reviviscencia de una ley, que tiene más dos décadas y en donde el transcurso del tiempo seguramente, ha modificado las circunstancias fácticas en las por las cuales se estableció en su momento, los límites de la Cuenca hidrográfica del Canal de Panamá; ya que el Canal de Panamá, interactúa con poblaciones vivas, conviven dentro de sus límites importantes ecosistemas, los que hay que proteger y tener presente que mutan o cambian por el paso de los años. Además, de la construcción del tercer juego de esclusas que trajo como resultado la ampliación del Canal de Panamá, sin olvidar que el Canal de Panamá, es el principal abastecedor de agua para consumo humano en el país, produciendo casi el 50% del agua para consumo humano en nuestro país.

Por lo que a mi juicio, la realidad fáctica desaconseja revivir con una ley, los límites contenidos en la Ley 44 de 1999 y que corremos un riesgo importante de que no correspondan a los límites reales en la actualidad.

Desde mi perspectiva, lo prudente era emitir una sentencia exhortativa en la que en virtud del texto constitucional que faculta de forma exclusiva a la Autoridad del Canal de Panamá para proponer los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, en donde se exhorte a esta entidad a que formalice el procedimiento establecido en la Constitución, iniciando con la realización de los estudios técnicos necesarios y actuales, (en el evento de que no estuviesen hechos ya) que acorde con la realidad del país en este momento, puedan claramente establecer cuáles son los límites actuales de la Cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Reconociendo los extremos, tanto humanos como medioambientales que han sido señalados en este voto razonado.

En resumen, a pesar de concordar con la decisión que declara la inconstitucionalidad de la Ley 20 de 21 de junio de 2006, que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, por razones de inconstitucionalidad formal, no comparto la decisión de declarar la reviviscencia de la Ley 44 de 31 de agosto de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, por las razones explicadas.

Fecha Ut Supra,

**MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA.
MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

**MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO.**