



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, TRES (3) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).**

**VISTOS:**

La licenciada Jenny Aurora Caballero De León, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el artículo 102 de la Ley 20 de 1913 “*sobre tierras baldías o indultadas*”.

Acogida la Demanda mediante Providencia de 27 de noviembre de 2019 y luego de cumplidos los requisitos propios para este tipo de Procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma, objeto de censura.

**DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

La Acción que nos ocupa plantea, ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del artículo 102 de la Ley 20 de 1913 “*sobre tierras baldías o indultadas*”, publicada en la Gaceta Oficial N°1872 de 21 de febrero de 1913.

El contenido del artículo 102 de la Ley 20 de 1913, es del tenor siguiente:

**Capítulo VIII**  
*Disposiciones varias*

*Artículo 102. En todos los títulos de propiedad que se expidan sobre tierras baldías o indultadas, se incluirá la condición expresa de que la Nación tiene derecho, sin compensación ni indemnización alguna, a la servidumbre de tránsito necesaria para la construcción de vías férreas, tranvías, caminos de herradura, líneas telegráficas y telefónicas y al uso de terrenos indispensables para la construcción de puentes y muelles, siempre que la explotación de dichas vías ú obras sea por cuenta de la Nación y no de empresarios particulares.*

## **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS**

La proponente de la presente acción constitucional considera que la Constitución Política de 1972 es infringida por la norma demandada, en los artículos 47 y 258; el primero se encuentra en el Título III, Capítulo 1º, de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales; y, el segundo, se encuentra en el Título IX, Capítulo 1º, sobre la Hacienda Pública, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 47. Se garantiza la propiedad adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.

Artículo 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres, las playas y riberas de las mismas y de los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establece la ley.
  2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.
  3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.
  4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
  5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.
- En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado.

Explica que, el concepto de la infracción a la Constitución Política es otorgar un derecho al Estado, mediante una ley, de no compensar o indemnizar, por el uso de la servidumbre de tránsito y el uso de los terrenos de propiedad privada, para el desarrollo de proyectos de utilidad pública, cuando la

Constitución Política no le otorga tal derecho. Indica que, por el contrario, la Carta Magna establece la indemnización cuando el Estado requiriese el uso de la propiedad privada.

Manifiesta que, la norma demandada abroga el derecho a indemnizar a la propiedad privada, otorgado por la Constitución Política, mediante su artículo 258, en el caso de que el Estado requiriese el uso de su tierra, incumpliendo así con la garantía constitucional establecida en su artículo 47.

### **OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración, por medio de la Vista N°1492 de 16 de diciembre de 2019, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad que ocupa nuestro estudio, concluyendo que la norma impugnada no es inconstitucional, basado en que si bien es cierto la norma en referencia no ha sido derogada expresamente, en el desarrollo normativo posterior de la República, la materia a la cual se refiere el mencionado artículo ha sido regulada íntegramente en otros instrumentos normativos.

Explica que el artículo 102 de la Ley 20 de 1913 se refiere a uno de los tipos de bienes que pertenecen al Estado de conformidad con el artículo 257 de la Constitución Política y que pueden ser transferidos a manos privadas y considera que no se trata del supuesto de un particular a quien se le expropie un bien de su propiedad o que en atención a una Ley, éste se convierta en un bien de uso público, sino de un bien perteneciente al Estado y en donde el propio Estado lo transfiere a la propiedad de un particular.

### **FASE DE ALEGATOS**

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de la Administración, luego del

traslado, se fijó en lista el negocio por el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de ley, el accionante constitucional fue el único que presentó sus alegatos por escrito, reiterando sus planteamientos y argumentos insertos en su memorial de la demanda.

De cualquier forma, sin ánimos de ser repetitivos, asoma interés destacar algunos aspectos novedosos, no expuestos en la demanda misma, a saber:

Inicia realizando un glosario respecto a algunos conceptos relacionados con el contexto de la demanda y realiza una explicación de la evolución de la competencia de la adjudicación de las tierras baldías.

Destaca que toda propiedad privada de tierra en la República de Panamá nació de una tierra baldía o indultada de propiedad del Estado, que las adjudicó, mediante un título de propiedad, transfiriendo a su nuevo dueño toda la utilidad inherente al inmueble.

También argumenta que mantener gravados los títulos de propiedad nacidos hasta tarde el siglo XX, con condición expresa del derecho que tiene el Estado a no indemnizar ni compensar, fundamentado en la Constitución de 1904, presenta una incongruencia entre las leyes especiales actuales e infringe la Constitución Política pues entre otros derechos, disminuye o fragmenta la facultad del nuevo propietario de recibir inicialmente la total utilidad de la tierra, debido a que considera que no debemos olvidar el ciclo económico donde finalmente se revierten esas utilidades.

Concluye señalando que la Constitución Política no otorga el derecho a la Nación a no indemnizar o compensar a quien es propietario de la tierra y tampoco mandata que el dueño ceda la tierra sin indemnización.

## CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos del Activador Constitucional en su demanda y en la fase de alegatos y la opinión de la Procuraduría de la Administración, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en la Demanda.

En primer lugar, es necesario dedicar un espacio a explicar que la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para conocer y resolver de las Acciones de Inconstitucionalidad, encuentra sustento jurídico en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne, ante este máximo Tribunal Constitucional, las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere colisionan contra alguna norma constitucional y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de nulidad, para que deje de existir en el derecho dispositivo nacional.

Lo que se requiere de esta Corporación de Justicia es la interpretación de la Constitución Política con el fin de cumplir con la función de guardián y vigilante de su integridad, que es una encomienda indelegable, pero, que solo se puede activar a instancia de parte y no de manera oficiosa.

En la presente demanda, el debate que se plantea es la constitucionalidad del contenido del artículo 102 de la Ley 20 de 1913 "*sobre tierras baldías o indultadas*", al no contener la posibilidad de compensación o indemnización producto de una expropiación hecha por el estado, en virtud del interés público, con relación al texto constitucional del artículo 258 que sí establece dicha compensación y violándose así el derecho de propiedad contenido en el artículo 47 de la Constitución Política.

La demandante explica que, a pesar de que la propiedad privada implica obligaciones para sus dueños a razón de la función social que debe llenar y que el interés privado debe ceder al interés público o social, el articulado constitucional no instruye o establece que el propietario renuncie al derecho de ser indemnizado y exima al Estado de su responsabilidad de indemnizar, cuando tenga que hacerse de terrenos privados por motivos de utilidad pública o interés social.

El Pleno considera que, para resolver la controversia constitucional que se ha presentado se debe conocer el contexto de la norma demandada, a fin de llegar a una comprensión suficiente y tomar una decisión. Por tanto, resulta conveniente hacer un repaso de la evolución normativa a nivel constitucional y legal de la norma objeto de discusión.

Así pues, para el año 1913, cuando se promulgó la Ley 20, mediante la cual se regula sobre tierras baldías o indultadas en Panamá, se encontraba vigente la Constitución Política de 1904, primera Carta Magna de la nación panameña posterior a la Separación de Colombia.

En este primer compendio de preceptos constitucionales de 1904, se estableció la garantía fundamental del derecho a la propiedad en el artículo 42, bajo el tenor siguiente:

Artículo 42. Nadie podrá ser privado de su propiedad ni en todo ni en parte, sino por virtud de pena o de contribución general con arreglo a las leyes.  
Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, **podrá haber lugar a enajenación forzosa de bienes o derechos mediante mandamiento judicial**, pero el pago de su valor declarado se hará antes de desposeer de ellos al dueño. (Resalta el Pleno)

También, se dispuso por mandato constitucional la Hacienda Pública y, entre otras cosas, se establecen los bienes que pertenecen a la República de Panamá en el artículo 115, así:

Artículo 115. Pertenecen a la República de Panamá:

1. Los bienes existentes en el territorio, que por cualquier título pertenecieron a la República de Colombia;
2. Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá;
3. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá;
4. Los baldíos y salinas; y las minas de filones y aluviones, o de cualquier otro género, y las piedras preciosas, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos.

Es la génesis de un desarrollo normativo histórico constitucional sobre el derecho a la propiedad privada y los bienes propiedad del Estado. Clasificándose de esta manera los bienes, como aquellos de dominio público y los de propiedad privada que posteriormente se conceptualizan y desarrollan con la creación del Código Civil.

Casi una década después, se crea la Ley 20 de 1913, sobre tierras baldías e indultadas, por medio de la cual se establece la diferencia entre tierras baldías y tierras indultadas y se instauró su extensión. También, se dictaron disposiciones respecto a la plena propiedad, la adjudicación de tierras, las concesiones gratuitas, las adjudicaciones para vías públicas y fomento de colonias, la venta de tierras baldías e indultadas, las concesiones transitorias y las tierras no adjudicables.

En el año 1916, con la creación del Código Fiscal, se incluyó en dicho cuerpo normativo un Título sobre "*Tierras Baldías Nacionales*" y en el capítulo sobre "*Disposiciones Varias*" se hace referencia a la condición de los derechos de propiedad cuando el Estado requiere su uso, en los siguientes términos:

Artículo 215. En todos los títulos de propiedad que se expidan sobre tierras baldías nacionales se incluirá la condición expresa de que la Nación tiene derecho, **sin compensación ni indemnización alguna**, a la servidumbre de tránsito necesaria para la construcción de vías férreas, tranvías, caminos de herraduras, líneas telegráficas y telefónicas y al uso de los terrenos indispensables para la construcción de puentes y de muelles, siempre que la explotación de dichas vías u obras sea por cuenta de la Nación y no de empresarios particulares. (Resalta el Pleno)

Inspirada en la Constitución Alemana y la Mexicana de aquella época, para el año 1941 se modifica la Constitución Política de 1904 a fin de adecuarnos a las nuevas corrientes constitucionales y se consagra el reconocimiento de los derechos sociales y, consecuentemente, la función social que debe cumplir la propiedad privada. Por tanto, con las reformas a la Constitución Política de 1904, se modifica por completo el artículo 42, de aquel precepto constitucional, sobre el derecho a la propiedad, quedando la nueva disposición así:

Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar.

Además, esta misma Carta Magna de 1941, al referirse a la Hacienda Nacional, adiciona más bienes pertenecientes a la República de Panamá de los ya establecidos en el artículo 115 de la Constitución Política de 1904, quedando entonces así:

Artículo 145. Pertenecen a la República de Panamá:

1. Los bienes existentes en el territorio, que por cualquier título pertenecían a la República de Colombia el 3 de noviembre de 1903;
2. Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá;
3. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá;
4. Las tierras baldías;
5. Las salinas y las minas de todas clases, las cuales no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán concederse derechos para su explotación a las personas particulares, naturales o jurídicas, de acuerdo con la Ley;
6. Las guacas indígenas, cuya exploración y explotación serán reguladas por la Ley;
7. Todos los bienes y derechos sometidos a la jurisdicción de la República que no formen parte del patrimonio privado de ninguna persona natural o jurídica.



Posteriormente, con la Constitución Política de 1946, se reafirma el reconocimiento de los derechos sociales. Se modifica nuevamente la referida disposición sobre el derecho a la propiedad, quedando así:

Artículo 45. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Y en el caso de la Hacienda Pública, sobre los bienes que pertenecen a la República de Panamá, en aquella Constitución Política de 1946, se modificó el artículo 145 de la Constitución Política de 1941 y se estableció en el artículo 208 lo que pasamos a citar:

Artículo 208. Pertenecen al Estado:

1. Los bienes existentes en el territorio que por cualquier título pertenecieron a la República de Colombia;
2. Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá;
3. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá;
4. Las tierras baldías e indultadas;
5. El subsuelo, que puede ser objeto de concesiones para la explotación de sus riquezas según lo establezca la Ley. La propiedad minera concedida y no explotada dentro del término que fije la Ley revertirá al Estado.
6. Las salinas, las minas y los yacimientos de todas clases no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser concedidas en usufructo a personas naturales o jurídicas, de acuerdo con la Ley, todo ello sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos;
7. Los documentos relativos a la historia nacional. Cuanto éstos pertenezcan a particulares podrán ser expropiados en la forma que determine la Ley;
8. Las guacas indígenas, cuya exploración y explotación serán reguladas por la Ley.

Esta ratificación del concepto de propiedad privada promueve la evolución y modificación de la legislación y es por ello, unos años después de la promulgación de la Constitución Política de 1946, fue derogado el Código Fiscal de 1916 y se aprobó, mediante Ley 8 de 27 de enero de 1956, un nuevo Código Fiscal, en el cual se estableció, dentro de las normas que se refieren a las Tierras Baldías, en "*Disposiciones Varias*" el artículo 239, que es del tenor siguiente:

Artículo 239. Las tierras baldías que se adjudiquen en propiedad, de conformidad con este Título, quedarán afectadas con un gravamen a favor del Estado y del respectivo Municipio, que permite la construcción o instalación de vías públicas de toda clase, canales, acueductos, líneas telegráficas, telefónicas y de conducción de energía eléctrica y otras obras o instalaciones de naturaleza análoga, siempre que dichas vías u obras sean nacionales o municipales.

**La ocupación, para los fines indicados, no dará derecho al propietario a exigir el pago del valor de la tierra afectada, pero sí a ser indemnizado con el valor de las mejoras o cultivos que en ella haya hecho.**

Sin embargo, se indemnizará el valor de la tierra si la ocupación por la obra o instalación deja inutilizable el resto del terreno adjudicado. (Resalta el Pleno)

La norma antes citada, es decir, el artículo 239 del Código Fiscal de 1956, fue subrogada, cuando en el año 1962 se aprobó la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, mediante la cual se crea el Código Agrario. En su artículo 502 se establece que con la promulgación de este Código se subrogaban en su totalidad los títulos IV y V y el Capítulo IV del Título VI del Libro Primero del Código Fiscal, con la excepción establecida por el Parágrafo Transitorio del artículo 95 de dicho Código.

El Código Agrario instala un Título relacionado a la Distribución de la Tierra y entre las disposiciones varias que contempla en el Capítulo V, encontramos una norma semejante a la subrogada del Código Fiscal (artículo 239), refiriéndose y disponiendo sobre la adjudicación de tierras en los términos siguientes:

Artículo 142. Todas las tierras estatales que se adjudiquen en propiedad, de conformidad con este título, quedarán afectadas con un gravamen a favor de la Nación y del municipio respectivo, que permita la construcción o instalación de vías públicas de toda clase, canales, acueductos, líneas telegráficas, telefónicas y de conducción de energía eléctrica y de obras o instalaciones de naturaleza análoga, siempre que dichas vías u obras sean nacionales o municipales.

La ocupación para los fines indicados, no dará derecho al propietario a exigir pago del valor de la tierra afectada, **pero sí a ser indemnizado con el valor de las mejoras o cultivos que en ella haya hecho.**

Sin embargo, **se indemnizará el valor de la tierra si la ocupación por la obra o instalación deja inutilizable el resto del terreno adjudicado.** (Resalta el Pleno)

Cabe destacar que la Ley 37 de 1962 se mantiene vigente, en base al artículo 260 del Código Agrario de 2011, mediante el cual se establece que *"...a la entrada en vigencia de este Código, en los textos legales o jurídicos anteriores a este, en los que se haga referencia al Código Agrario, se entenderá que se trata de la Ley 37 de 1962."*<sup>1</sup>

Recordemos que hasta cuando se promulgó la Ley 37 de 1962, la Constitución Política que se mantenía vigente era la de 1946, no la Constitución Política de 1972, que es la protegida con la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Ciertamente, la Constitución Política vigente instituye como uno de los derechos individuales la propiedad privada, estableciendo en sus artículos 47 y 48 lo siguiente:

Artículo. 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.

Artículo. 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.

Así queda, entonces, establecido en la actualidad lo que dispone nuestra Carta Magna respecto al derecho a la propiedad. Además, al verificar la norma constitucional actual, que se refiere a los bienes propiedad del Estado, encontramos en el artículo 258 lo siguiente:

Artículo 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.
2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.
3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.

---

<sup>1</sup> Debe entenderse que lo que antes se conocía como "Código Agrario" se mantiene vigente, cambiando su denominación a "Ley 37 de 1962".

4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.  
**En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado.** (Resalta el Pleno)

Con lo anterior, logra esta Corporación de Justicia identificar la génesis y evolución constitucional y legal sobre tierras baldías o indultadas, que es el concepto de análisis por medio de esta demanda constitucional.

Con ello, también se concluye que cronológicamente la norma reprochada, en esta sede constitucional, fue alcanzada por una Ley de la misma jerarquía antes de surgir el contenido del artículo 258 de la Constitución vigente que reconoce la indemnización al expropiarse tierras privadas y devolverlas a uso público. Por tanto, pareciera, *prima facie*, que no nos encontramos con una colisión del artículo 102 de la Ley 20 de 1913 "*sobre tierras baldías o indultadas*" con el artículo 258 de la Constitución Política de 1972.

En efecto, el Pleno observa que la norma reprochada, es decir el artículo 102 de la Ley 20 de 1913 "*sobre tierras baldías o indultadas*" tiene la particularidad de ser anterior a las normas constitucionales que se pretenden defender con esta acción. Además, las normas que, sobre el mismo contexto de tierras, han sido promulgadas con posterioridad, entiéndase el artículo 239 del Código Fiscal de 1956, subsiguientemente subrogado por el artículo 142 del Código Agrario (Ley 37 de 1967, vigente en base al artículo 260 del Código Agrario de 2011) que se refiere a la adjudicación de tierras, también fueron promulgadas con anterioridad a la Constitución Política de 1972.

Por tanto, vemos que lo que se nos ha presentado en la presente demanda no resulta ser un tema de debate constitucional; el contexto realmente es sobre la vigencia de la Ley en el tiempo y eso se resuelve con reglas legales

ordinarias de la interpretación de ley en el tiempo, sin necesidad de un debate en sede constitucional.

En ese sentido, el artículo 36 del Código Civil establece:

Artículo 36. Estimase insubsistente una declaración legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

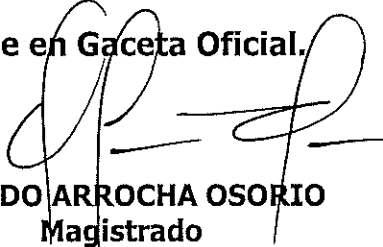
Cuando entró en vigencia el artículo 239 del Código Fiscal de 1956, posteriormente subrogado por el artículo 142 del Código Agrario (Ley 37 de 1967, vigente en base al artículo 260 del Código Agrario de 2011) en donde se establece entre otras cosas que "se indemnizará el valor de la tierra sí la ocupación por la obra o instalación deja inutilizable el resto del terreno adjudicado" (Subraya el Pleno), el artículo 112 de la Ley 20 de 1913 dejó de existir como consecuencia del fenómeno de insubsistencia o derogatoria tácita por una Ley posterior y no como consecuencia de la regla de insubsistencia por una reforma constitucional posterior, a la que se refiere el artículo 35 del Código Civil.

Es decir, primero ocurre la insubsistencia por reforma legal y luego una modificación a la Constitución Política, que eleva el nivel normativo de blindaje del derecho a indemnización por expropiación. Por tanto, cuando surge la evolución constitucional ya no existía la norma censurada, por una reforma legal anterior.

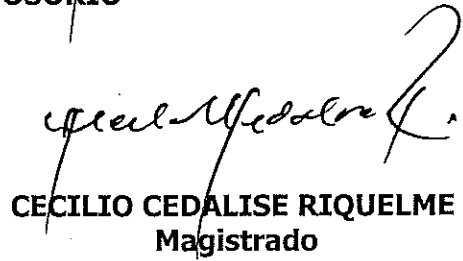
En consecuencia, esta Corporación de Justicia considera que se ha dado el fenómeno de insubsistencia o derogatoria tácita de la norma, a partir de la promulgación del Código Fiscal de 1956, lo cual escapa del marco de acción de lo que debe ser atendido en sede de inconstitucionalidad. Así pues, este proceso se comporta impertinente y no idóneo para resolver la discusión planteada.

En mérito de lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLE** la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 102 de la Ley 20 de 1913 "sobre tierras baldías o indultadas".

**Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.**

  
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
Magistrado

  
**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
Magistrado

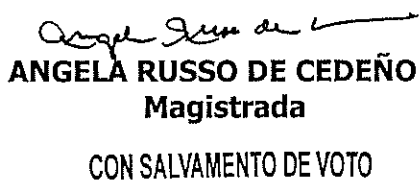
  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
Magistrado

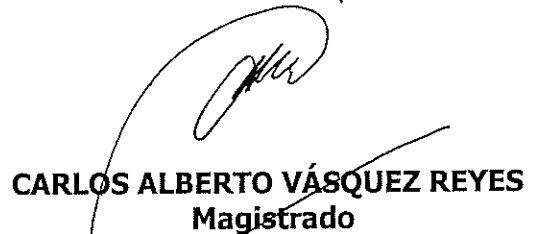
  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**  
Magistrada

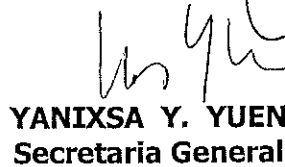
  
**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**  
Magistrado

  
**LUIS RAMÓN FÁBRIGA S.**  
Magistrado

  
**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**  
Magistrada

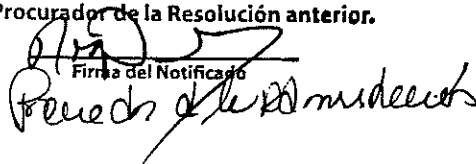
  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
Magistrada  
CON SALVAMENTO DE VOTO

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
Magistrado

  
**YANIXSA Y. YUEN**  
Secretaria General

Exp. 1143-19  
/Dalis.-

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -  
En Panamá a los 16 días del mes de septiembre  
de 20 20 a las 11:10 de la mañana  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
Firma del Notificado  
*Puedo de la 10 m de los*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA LICENCIADA JENNY AURORA CABALLERO DE LEÓN EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 102 DE LA LEY 20 DE 1913 "SOBRE TIERRAS BALDÍAS O INDULTADAS".

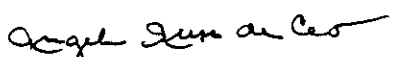
**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

Respetuosamente, debo manifestar que disiento de la decisión adoptada por la mayoría de los Magistrados que integran el Pleno de esta Corporación de Justicia, que DECLARA NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad propuesta por la Licenciada Jenny Aurora Caballero De León, en su propio nombre para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 102 de la Ley 20 de 1913 "Sobre Tierras Baldías o Indultadas".

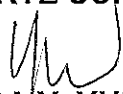
Al respecto preciso, que coincido con lo expuesto por la Procuraduría de la Administración en su Vista Fiscal N°1492 de 16 de diciembre de 2019, en cuanto a que la norma acusada de lesionar el orden constitucional no ha sido derogada expresamente, en tal sentido, considerando este aspecto aun cuando este precepto legal ha sido normado en otros instrumentos jurídicos, estimo que debió efectuarse un análisis que permitiera confrontar el artículo 102 demandado, con la norma suprema y determinar si efectivamente se originaba alguna vulneración.

Por los motivos expuestos, presento mi SALVAMENTO DE VOTO.

Fecha ut supra.



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
**MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**YANIXSA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, TREINTA (30) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).**

**V I S T O S:**

Conoce el Pleno de esta Corporación de Justicia la Solicitud de Aclaración de Sentencia presentada por la licenciada Jenny Aurora Caballero De León actuando en su propio nombre y representación, en la que se ha solicitado la aclaración de la Resolución de 3 de septiembre de 2020, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de la cual **"DECLARA NO VIABLE"** la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 102 de la Ley 20 de 1913 *"sobre tierras baldías o indultadas"*.

La peticionaria fundamenta su Solicitud de aclaración en los siguientes términos:

"La Resolución del Pleno en sus consideraciones, califica que el proceso referido en el margen izquierdo, se comporta impertinente (no oportuno, agregado por la parte) y no idóneo, como consecuencia del fenómeno de insubsistencia o derogatoria tácita a partir del Código Fiscal de 1956, ley posterior a la norma demandada y lo decreta no viable. Solicitamos con todo respeto se nos aclare, ya que es del conocimiento de la Máxima Corporación de Justicia, que la derogación de una ley, no afecta ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas durante su vigencia, continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, aunque la norma haya sido derogada, como lo expresa la Resolución. Esto es lo que justifica que los guardianes y vigilantes de la integridad de la Constitución Política de la República de Panamá (en adelante LA CONSTITUCIÓN), se pronuncie, incluso sobre normas derogadas, cuando éstas siguen produciendo efectos que son contrarios o



vulneran la Carta Magna, con el fin de hacerlos cesar, ya que surge un conflicto normativo, entre LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY o sus efectos, aunque haya sido derogada o declarada insubsistente. Si lo anterior es así, pareciera, a prima facie, que jurídicamente es un proceso pertinente e idóneo para resolver por el órgano a quien compete preservar la supremacía de LA CONSTITUCIÓN, encomienda indelegable del Pleno de la Corte Suprema de Justicia."

Ahora bien, al verificar la Solicitud de aclaración de sentencia ensayada, se observa que lo pretendido busca que se realice una nueva evaluación de ciertas consideraciones ya examinadas en la parte motiva de la resolución emitida por esta Corporación de Justicia, lo que se aparta de lo expuesto por el artículo 2568 del Código Judicial, fundamento legal utilizado por la petente para solicitar la aclaración y que es del tenor siguiente:

"Artículo 2568. El fallo quedará ejecutoriado tres días después de su notificación, término dentro del cual el agente del Ministerio Público o el demandante podrá pedir la aclaración de puntos oscuros de la parte resolutive o pronunciamiento sobre puntos omitidos. De esta solicitud se dará traslado por el término de dos días y la Corte deberá decidir este recurso dentro de un plazo de diez días."

Esta norma es clara al establecer cuándo procede la Aclaración de Sentencias de Acciones de Inconstitucionalidad y esto se da cuando surja la necesidad de aclarar puntos oscuros de la parte resolutive o pronunciarse sobre puntos omitidos. En el caso que nos ocupa, se solicita un pronunciamiento sobre puntos omitidos.

Al confrontar la norma de procedimiento alegada con las consideraciones esbozadas por la peticionaria de la Aclaración de Sentencia Constitucional, advertimos que al solicitar que *"...se nos aclare, ya que es del conocimiento de la Máxima Corporación de Justicia, que la derogación de una ley, no afecta ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas durante su vigencia, continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma*

*derogada puede mantener su eficacia, aunque la norma haya sido derogada, como lo expresa la Resolución"*, lo que se plantea es la inconformidad con la parte motiva de la Sentencia Constitucional, sustentada por esta Corporación de Justicia para declarar no viable la demanda de Inconstitucionalidad.

En la Sentencia Constitucional no se ha omitido desarrollar un pronunciamiento sobre puntos pretendidos por la accionante constitucional puesto que, como fue ampliamente explicado, no resultaba necesario desarrollar un análisis sobre la pretensión ya que la norma demandada ante la sede Constitucional, se encuentra derogada de forma tácita por otro cuerpo normativo posterior y por tanto no resulta viable un pronunciamiento al respecto.

Al vislumbrar que lo que se ha planteado por la accionante tiene su génesis en una discordancia con el pronunciamiento de este máximo Tribunal de Justicia, cabe advertir que el Pleno ha señalado en reiterada jurisprudencia, que la figura de Aclaración de Sentencia, no puede ser considerada como una instancia adicional, en la que puedan debatirse las motivaciones de las resoluciones, puesto que no es esta la naturaleza jurídica de dicha figura.

Sobre el particular, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 9 de octubre de 2018, señaló lo siguiente:

"En ese orden de ideas, ya esta Alta Superioridad, a través de reiterada jurisprudencia ha establecido que la solicitud de Aclaración de Sentencia no puede ser considerada como una instancia adicional, en los cuales se pueda debatir nuevamente las motivaciones de la Resolución sobre la que se solicita Aclaración, tal cual señaló esta máxima Corporación de Justicia en Sentencia de 01 de febrero de 2016, que para propósitos ilustrativos transcribiremos un fragmento a continuación:

*"En reiterados pronunciamientos de esta Corporación, se ha sostenido que esta vía procesal no puede ser considerada como otra instancia en la cual se pueda atender la inconformidad del solicitante con la*

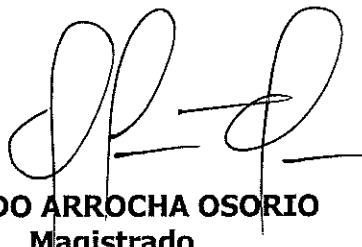
*decisión adoptada y/o sus consideraciones, toda vez que de lo contrario se desnaturalizaría la figura jurídica." (El resaltado es de este Pleno)"*

Siendo ello así, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que ante la deficiencia advertida, lo procedente es Rechazar la Solicitud de Aclaración propuesta, puesto que no se ajusta a los supuestos específicos enunciados en el artículo 2568 del Código Judicial.

#### **PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **RECHAZA DE PLANO POR IMPROCEDENTE** la Solicitud de Aclaración de la Sentencia presentada por la licenciada Jenny Aurora Caballero De León actuando en su propio nombre y representación, en la que se ha solicitado la aclaración de la Resolución de 3 de septiembre de 2020, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de la cual "**DECLARA NO VIABLE**" la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 102 de la Ley 20 de 1913 "*sobre tierras baldías o indultadas*".

**Notifíquese.**



**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
Magistrado



**JOSE E. AYU PRADO CANALS**  
Magistrado



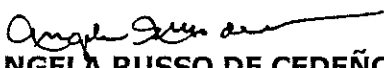
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
Magistrado

  
MARIBEL CORNEJO BATISTA  
Magistrada

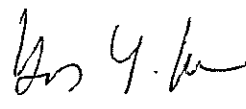
  
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA  
Magistrado

  
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
Magistrado

  
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
Magistrada

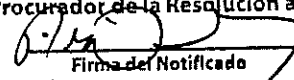
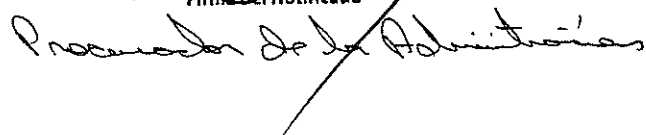
  
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
Magistrada  
**VOTO EXPLICATIVO**

  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
Magistrado

  
YANIXSA Y. YUEN  
Secretaria General

Exp.1143-19  
/mm

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 10 días del mes de Diciembre  
de 20 20 a las 8:30 de la mañana  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
Firma del Notificado  
  
Procurador de la Administración

SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA PRESENTADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA LICENCIADA JENNY AURORA CABALLERO DE LEÓN EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 102 DE LA LEY 20 DE 1913 "SOBRE TIERRAS BALDÍAS O INDULTADAS".

### **VOTO EXPLICATIVO DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

Respetuosamente, debo manifestar que comparto la decisión adoptada por la mayoría de los Magistrados que integran el Pleno de esta Corporación de Justicia, que RECHAZA DE PLANO POR IMPROCEDENTE la solicitud de aclaración de sentencia propuesta por la Licenciada Jenny Aurora Caballero De León, en su propio nombre, respecto a la sentencia de 3 de septiembre de 2020 dictada por esta Superioridad que DECLARA NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad incoada contra el artículo 102 de la Ley 20 de 1913 "Sobre Tierras Baldías o Indultadas", toda vez que no existen puntos oscuros ni omitidos que requieran aclaración, de conformidad con lo que dispone el artículo 2568 del Código Judicial.

No obstante lo anterior, como presenté salvamento de voto en la sentencia de 3 de septiembre de 2020, porque consideré debió efectuarse un análisis que permitiera confrontar el artículo 102 demandado con la norma suprema y determinar si efectivamente se originaba alguna vulneración, debo precisar que no comparto los motivos expuestos en este pronunciamiento que refieren a aquellos en los cuales fue sustentada la decisión cuya aclaración se solicita.

Por las consideraciones esbozadas, presento mi VOTO EXPLICATIVO.

Fecha ut supra.



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
**MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**YANIXSA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**