

SECCIÓN SEGUNDA
DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA

P L E N O

MAGISTRADO PONENTE: HELIODORO PATIÑO

HINCAPÍE Y MORGAN demandan la inconstitucionalidad del DECRETO N° 434, del 1º de Octubre de 1959, por el cual se adiciona el Decreto N° 9 de 1920 y se reglamenta el REGISTRO PÚBLICO.

El PLENO, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que el Decreto N° 434 de 1º de Octubre de 1959, por el cual se adiciona el Decreto N° 9 de 1920 y se reglamenta el Registro Público y cualquier otro decreto reformatorio de éste, NO ES INCONSTITUCIONAL.

Los títulos que, según el artículo 1764 del Código Civil, pueden inscribirse en la primera sección del Registro Público (Registro de la Propiedad), no pueden ser otros que los de bienes situados en jurisdicción de la República de Panamá. Si no media esta circunstancia, el título jamás podrá inscribirse.

La cancelación que ordena en su artículo 1º el Decreto impugnado es la de los títulos de propiedad que están inscritos en el Registro Público y que se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá de acuerdo con los Tratados celebrados con el gobierno de los Estados Unidos. Esta cancelación se ajusta plenamente al querer del artículo 3º de la Constitución, ya que ella constituye un reconocimiento de las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en dichos tratados públicos celebrados con anterioridad a la fecha en que entró en vigencia la Carta Fundamental.

El Decreto impugnado no contiene la idea

de que los Estados Unidos han adquirido el derecho de propiedad sobre las tierras que salieron de nuestra jurisdicción para el uso, ocupación y control de ese país de conformidad con el artículo II del Tratado de 1903, derecho que sí tuvieron sobre las que los Estados Unidos compraron con base en el Artículo VII del mismo Tratado y que han vuelto a la jurisdicción de la República. Por ello, en el Decreto se estipula que al volver esas tierras, en virtud de nuevos tratados públicos, a la jurisdicción panameña, la inscripción de ellas podrá hacerse en el Registro de la Propiedad en virtud de nuevos títulos en favor de la Nación o de las personas o entidades públicas a que la Nación le traspase esas tierras.

El Decreto impugnado no viola el artículo 118 de la Constitución, según el cual son funciones legislativas de la Asamblea Nacional "Expedir, poner en vigor, reformar o derogar los códigos nacionales". Si en el Registro de la Propiedad sólo pueden inscribirse el dominio y los derechos reales sobre los bienes inmuebles que se encuentran en jurisdicción de la República de Panamá (donde se aplica nuestro Código Civil, que regula ese dominio y esos derechos reales, de que puede dar fe el Registro de la Propiedad) y dicho código no rige fuera de la República, se sigue de todo ello que las tierras que salieron de la jurisdicción panameña en virtud de tratados públicos quedaron fuera del alcance del Código Civil nuestro, ya que la jurisdicción limitada sobre esas tierras pasó a los Estados Unidos, de acuerdo con los Artículos II, III y VII del Tratado de 1903. En consecuencia, las inscripciones sobre las mencionadas tierras en el Registro de la Propiedad quedaron sin soporte alguno, carentes de toda validez. Por ello el Decreto impugnado faculta al Registrador General de la Propiedad para cancelar las inscripciones de los títulos de propiedad de esas tierras, siempre que se le presente la prueba de que tales inscripciones se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción nacional en virtud de los Tratados Públicos tantas veces mencionados.

En cuanto a la violación del artículo 231 de la Carta precisa repetir lo ya dicho, porque esa acusación se apoya en los mismos argumentos expuestos por el recurrente al confrontar el Decreto impugnado con el artículo 3º de la Constitución. No es cierto como afirma el recurrente que un gobierno extranjero --los Estados Unidos-- ha adquirido el dominio sobre

la Zona del Cànal, que es parte integrante del territorio dè la República de Panamá, en virtud del Decreto impugnado; cuándo lo traspasado a ese gobierno, de conformidad con las estipulaciones del Tratado de 1903 fue sólo el USO, OCUPACION y CÒNTROL de esa zona y la jurisdicción sobre la misma. El Decreto impugnado, hay que repetirlo, se limita lisa y llanamente a solucionar, en armonía con los preceptos legales que regulan el funcionamiento del Registro dè la Propiedad, una situación de nulidad de las inscripciones de los títulos a que se refiere dicho Decreto de modo específico que, por razones de Derecho Público, se produjo al haber salido de la jurisdicción de la República los inmuebles correspondientes a esos títulos. Ello obedece a que no deben aparecer inscritos en el Registro de la Propiedad inmuebles que no se encuentren dentro dè la jurisdicción de la República de Panamá porque para dichos bienes no pueden regir, por razones obvias, las disposiciones de nuestro Código Civil.

==

No siendo de propiedad particular sino nacional las tierras a las cuales se refiere el demandante al señalar como violado por el Decreto en estudio el artículo 45 de la Constitución, mal puede él haber desconocido a propietario alguno la garantía de la inscripción de su derecho inscrito en el Registro Público; porque ello está diciendo que el Decreto acusado no roza siquiera ese precepto constitucional, y que mucho menos lo infringe.

==

Sé omite el examen de la supuesta violación del artículo 46, porque el demandante afirma que ella se produjo como consecuencia de las violaciones de las normas constitucionales que el PLENO considera que no han sido en manera alguna infringidas por el Decreto acusado.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O. Panamá, nueve de mayo dè mil novecientos sesenta y dos.

V I S T O S:

La firma de abogados "Hincapié y Morgan", de este domicilio, en ejercicio del derecho que consagra el ni-

meral 1^a del artículo 167 de la Constitución Nacional, pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que, previa la tramitación señalada por la ley, declare que es inconstitucional el Decreto N° 434, de 1^o de octubre de 1959, "por el cual se adiciona el Decreto N° 9 de 1920 y se reglamenta el Registro Público y cualquier otro Decreto reformatorio de éste".

Habiéndose surtido en esta demanda los trámites de rigor, durante los cuales emitió concepto sobre la misma el Procurador Auxiliar, oponiéndose a la declaración solicitada, y alegó, en igual sentido, el apoderado especial del Instituto de Vivienda y Urbanismo, cuya intervención en el caso la autoriza de modo expreso el artículo 70 de la Ley 46 de 1956, por tratarse de una entidad a la cual afecta la demanda, se procede a dictar sentencia y, con tal propósito, se expone lo siguiente:

El Decreto impugnado dice textualmente así:

"DECRETO NUMERO 434"

(de 1^o de Octubre de 1959)

"Por el cual se adiciona el Decreto N° 9 de 1920 y se reglamenta el Registro Público y cualquier otro Decreto reformatorio de éste.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,
en uso de sus facultades legales, y,

CONSIDERANDO:

"Que de acuerdo con el tratado entre los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA y la República de Panamá en 1904, la República de Panamá concedió al Gobierno de los Estados Unidos la jurisdicción sobre las tierras y aguas necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal de Panamá;

"Que de acuerdo con el tratado celebrado entre los dos países en 1936 el Gobierno de los Estados Unidos de América reconoció haber ocupado todas las tierras necesarias para la construcción, funcionamiento, saneamiento, mantenimiento y protección del Canal de Panamá y renunció el derecho que le concedía el Tratado de 1904 para ocupar más tierras;

"Que la Constitución vigente de 1946 reconoce las limitaciones jurisdiccionales establecidas en los tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución";

"Que por razón de los tratados antes mencionados las tierras y aguas que fueron ocupadas por el Gobierno de los Estados Unidos salieron de la jurisdicción del Gobierno de la República de Panamá; y,

"Que en el Registro de la Propiedad sólo pueden inscribirse títulos de inmuebles que se encuentren en jurisdicción de la República;

D E C R E T A:

"ARTÍCULO 1.- El Registrador General de la Propiedad cancelará las inscripciones de títulos de propiedad que estén inscritos en ese Registro y que se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá de acuerdo con los tratados celebrados con el Gobierno de los Estados Unidos de América. Esta cancelación la hará el Registrador General siempre que se le presente la prueba de que tales inscripciones se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá en virtud de los tratados públicos antes mencionados.

"ARTÍCULO 2.-

Siempre que la República de Panamá recupere, en virtud de nuevos tratados públicos la jurisdicción sobre parte alguna de las tierras a que se refiere el artículo anterior, éstas sólo podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad en virtud de nuevos títulos en favor de la Nación o de las personas o entidades públicas a que la Nación le traspase esas tierras.

"ARTÍCULO 3.- Este Decreto adiciona el Decreto N° 9 de 1920 por el cual se reglamenta el Registro Público y cualquier otro Decreto reformatorio de este.

"COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE.

"Dado en la ciudad de Panamá, a los 1 días del mes de Octubre de mil novecientos cincuenta y nueve.

"(Fdo) ERNESTO DE LA GUARDIA JR.

"(fdo) El Ministro de Gobierno y Justicia,
HECTOR VALDES JR."

Al exponer los fundamentos de su demanda, el recurrente comienza por transcribir, como hecho primero, los considerandos del expresado Decreto, y, como siguientes,

los que se copian a continuación:

"Segundo:— Los considerandos transcritos han omitido que de acuerdo con el artículo 2º del Tratado celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de Norteamérica, el 18 de noviembre de 1903, fecha en que fué firmado, la República de Panamá concedió a los Estados Unidos el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del citado Canal, sin que por ningún motivo, ni mucho menos causa jurídica, se hiciera transferencia, o sea cesión, en forma alguna, del derecho de propiedad que tiene la República de Panamá sobre el territorio concedido, y nunca cedido a los Estados Unidos, para el emplazamiento de la magna servidumbre internacional que es el Canal de Panamá. Por esa misma razón, para acabar con interpretaciones antojadizas, en cuanto a la verdadera causa de las estipulaciones del Tratado de 18 de noviembre de 1903, la República de Panamá y los Estados Unidos de América, en el artículo 1º del Tratado General de 2 de marzo de 1936, declararon que tales estipulaciones tienen en mira el uso, ocupación y control por los Estados Unidos de América de la Zona del Canal y de las tierras y aguas adicionales bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de América, para los fines del eficiente mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y de sus obras auxiliares.

"Tercero:— La declaración textualmente transcrita, hecha con la solemnidad de un Tratado por las altas partes contratantes, está evidenciando que los derechos, poder y autoridad que, conforme al artículo 3º del Tratado de 1903, los Estados Unidos poseerían y ejercitarián SI ellos fueran soberanos del territorio con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder y autoridad por la República de Panamá, no pueden ser otros que los derivados del uso, ocupación y control para los fines del mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, pero de ninguna manera para que suplanten, como habían pretendido hacerlo antes de la declaración contenida en el artículo 1º del Tratado de 1936, a la República de Panamá en su carácter de soberana del territorio, en el derecho de propiedad que ella tiene sobre él y que, en ninguna forma, se repite, ha cedido ni transferido a los Estados Unidos de

América. Esto pone en claro, con claridad meridiana, qué las limitaciones jurisdiccionales de la República de Panamá sobre el suelo patrio de la Zona del Canal se contraen única y exclusivamente a los derechos de uso, ocupación y control que fueron concedidos a los Estados Unidos y respecto de los cuales éllas ejercen la jurisdicción funcional, que también les fué concedida por el Tratado de 1903, tal como quedó aclarado en el de 1936. Por eso mismo carece de razón la especie de que en el Registro sólo pueden inscribirse títulos inmuebles que se encuentren en jurisdicción de la República, porque si así fuera en la Zona del Canal no se ejercería una jurisdicción derivada del uso, ocupación y control, concedidos a los Estados Unidos, sino que esa jurisdicción se derivaría del derecho de propiedad y la concesión canalera degeneraría en una cesión territorial que afectaría a la soberanía de la República. La condición de usuarios que jurídicamente tienen los Estados Unidos no impide que el derecho real de dominio o propiedad quede intangible en el Registro Público, aunque el derecho personal de uso, ocupación y control, concedido a los Estados Unidos, sea ejercido por ellos sin la facultad de disposición que tendrían si fueran propietarios.

"Cuarto:-"

El artículo primero del Decreto que impugnamos, siguiendo la tendencia de sus considerandos, dispone que 'El Registrador General de la Propiedad cancelará las inscripciones de títulos de propiedad que estén inscritos en ese Registro y que se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá, de acuerdo con los Tratados celebrados con el Gobierno de los Estados Unidos de América. Esta cancelación la hará el Registrador General siempre que se le presente la prueba de que tales inscripciones se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá en virtud de los Tratados Públicos antes mencionados'. Y como para que no quede duda de que la jurisdicción concedida a los Estados Unidos convierte los derechos de uso, ocupación y control, de los cuales aquella jurisdicción se deriva, en un derecho de propiedad, el artículo 2º del referido Decreto, que igualmente impugnamos, agrega: 'Siempre que la República de Panamá recupere en virtud de nuevos Tratados Públicos la jurisdicción sobre algunas de las tierras a que se refiere el artículo anterior, éstas solo podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad en virtud de nuevos títulos en favor de la Nación o de las personas o entidades públicas a que la Nación le traspase esas tierras'.

"Quinto:- En el Registro Público de Panamá no se inscribe ni se cancela la jurisdicción, sino que ésta se ejerce por la autoridad de la ley de nuestra República como atributo del poder de la soberanía, toda vez que la potestad jurisdiccional no es inscribible. Los que se inscriben en el Registro Público son los títulos de propiedades particulares y los de las propiedades del Estado cuando se trata de bienes patrimoniales que éste ha adquirido conforme a la fe del Registro. No ocurre lo mismo con las tierras baldías o libres que, por no estar inscritas en el Registro, se presumen del Estado, sin necesidad de inscripción a favor de él. Las tierras nacionales, en efecto, no requieren más título que el de la ley, la cual resulta desconocida porque el Derecho confiere al hecho de haber salido las tierras de nuestra jurisdicción el significado de una transferencia del derecho de propiedad a los Estados Unidos, una vez que tienen que ser objeto de nuevo títulos al volver a la jurisdicción de la República de Panamá. Lo mismo sucede con las propiedades particulares inscritas en el Registro Público cuyo uso, ocupación y control fue concedido a los Estados Unidos para los fines ya expresados. Porque si aceptáramos, por algún momento, que al haber pasado a la jurisdicción de los Estados Unidos éstos adquirieron sobre ellas el derecho de propiedad, estaríamos autorizándolos, nada menos que por medio de una interpretación de un Órgano del Estado, constitucionalmente responsable de dirigir las relaciones internacionales, para que instituyeran Registro Público en la Zona del Canal a fin de inscribir las tierras concedidas como propiedades de ellos. De ese modo, al dejar de ser usadas y ocupadas las tierras concedidas a los Estados Unidos volviendo a la jurisdicción de la República de Panamá, no quedarían automáticamente bajo el dominio del Estado las que a él pertenecieran, ni bajo el dominio de los particulares las que pertenecieran a éstos, sino que sería menester que los Estados Unidos tuvieran que hacer un traspaso de esas tierras como si gozaran de la condición de propietarios de ellas, que nunca han tenido ni podido tener, a menos que aceptemos que en la Zona pueda haber Registro Público de la Propiedad sobre tierras panameñas".

Con respecto a las infracciones constitucionales y concepto de ellas, el recurrente manifiesta lo siguiente:

"El artículo 3º de la Constitución esta-

blece: 'La República de Panamá está constituida sobre el territorio insular comprendido entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los Tratados de Límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas.

'Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en Tratados Públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución'.

"El objeto de los Tratados celebrados por la República de Panamá con los Estados Unidos es la servidumbre internacional 'Pro mundi beneficio' que constituye el Canal Interocéanico. La causa de esos Tratados, para los Estados Unidos, es la adquisición de los derechos de uso, ocupación y control sobre el territorio de nuestra República, derechos que ella concedió para el eficiente mantenimiento, saneamiento, funcionamiento y protección del Canal. La causa de esos Tratados, para nuestra República, la constituyen los beneficios que ella debería recibir por haber concedido la faja de su territorio para los fines especificados. Sobre el objeto y la causa expresados se manifestó el consentimiento de los dos Estados contratantes: Panamá, Estado concedente, en ejercicio de su soberanía como dueña del territorio, y Estados Unidos, como Estado concesionario, para la realización y administración de la obra, y todos los países del mundo en su condición de beneficiarios, mediante el pago de una tasa por el servicio que prestó la obra, dirigida y administrada por el Estado concesionario.

"Infortunadamente, el Estado concesionario, violando el objeto y la causa de la CONCESIÓN, conforme a las estipulaciones de los Tratados celebrados, ha pretendido transmutar los derechos de uso, ocupación y control que, por tratarse de una servidumbre, son inherentes e intransmisibles, en un derecho de propiedad, como si se tratara de una CESIÓN del suelo patrio. El vocablo 'grant', que se usa en el texto inglés del Tratado de 1903 en todos sus veintiseis artículos, tiene el significado de conceder y no de ceder, como que nunca se menciona el vocablo 'cession', en inglés, que equivaldría a cesión en español, ni la inflexión 'cede', en inglés, que implicaría ceder, traspasar, vender, en español.

"El Decreto que impugnamos infringe, por interpretación errónea, la disposición constitucional transcrita, puesto que las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en los Tratados celebrados con los Estados Unidos, se con-



traen al poder y la autoridad que ellos derivan del uso, ocupación y control de nuestro territorio, para el eficiente mantenimiento, saneamiento, funcionamiento y protección del Canal, y tal Decreto implica un reconocimiento de parte del Órgano Ejecutivo del Estado, en nuestras relaciones contractuales con los Estados Unidos, en el sentido de que ellos han adquirido el derecho de Propiedad sobre las tierras que salieron de nuestra jurisdicción para el uso, ocupación y control por los Estados Unidos, puesto que ordena la cancelación en el Registro Público de los títulos de propiedad correspondientes, lo que significaría que, bajo el pretexto de la jurisdicción, que pasó a los Estados Unidos, se les está confiriendo a ellos el derecho de propiedad, lo que resulta sólo explicable por la errónea interpretación que acusamos, ya que las limitaciones jurisdiccionales, reconocidas en la Constitución, son las estipuladas en los Tratados y, de acuerdo con éstos, aquéllas no son tan gravosas en detrimento de nuestra República para extenderlas al ejercicio del derecho de propiedad por parte de los Estados Unidos. Las estipulaciones de los Tratados,afortunadamente, a los cuales se remite la Constitución, limitan las facultades jurisdiccionales de los E.E.U.U. a las derivadas del uso, ocupación y control que concedimos, sin que nunca hicieramos la más leve cesión que pudiera significar derecho de propiedad sobre la tierra, como lo ha dispuesto el Decreto impugnado al confundir la jurisdicción funcional, limitada a los fines específicos, ya mencionados anteriormente, con el derecho de propiedad que sería atributo orgánico de la soberanía.

"El artículo 231 de la Constitución establece:— Ningún gobierno extranjero ni ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional". Esta norma ha sido infringida, por violación directa, ya que dejó de observarse en el Decreto impugnado, en cuanto a la prohibición que contiene en el sentido de que los Estados Unidos no podían adquirir el dominio de las tierras que constituyen el territorio de nuestra República, del cual es parte la Zona del Canal, para que, por haber pasado a ellos el uso, ocupación y control en virtud de lo estipulado en el artículo 2º del Tratado de 1903, y la jurisdicción, o sea el poder y autoridad estipulados en el artículo 3º del mismo Tratado, se hubiera hecho transferencia alguna del derecho de dominio sobre esa parte integrante de nuestro territorio.

"Es verdad que el artículo 118 de la Constitución de 1904 establecía que 'No será transferible en la República la propiedad raíz a los Gobiernos extranjeros, salvo lo estipulado en los Tratados Públicos'. Pero esta salvedad se refería a tierras bajo la jurisdicción de la República de Panamá que, por el artículo 7º del Tratado de 1903, fueron excluidas de la concepción estipulada en el artículo 2º, a las cuales no se refiere el Decreto acusado. El artículo 7º, citado, autorizaba a los Estados Unidos para adquirir por compra o en ejercicio del derecho de dominio eminentes (lo subrayado fue abrogado obviamente por el Tratado de 1936), las tierras, edificios, derechos de agua u otras propiedades, lo que se explicaba por tratarse de bienes situados bajo la jurisdicción de nuestra República. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1946, ya los Estados Unidos no pueden adquirir por compra la propiedad raíz de las tierras bajo la jurisdicción de la República de Panamá, debido a que nuestra Ley Fundamental, a la que están sujetos todos los actos celebrados dentro de su jurisdicción, no lo permite, sino que expresamente lo prohíbe.

"Se explica así que las tierras adquiridas por los Estados Unidos bajo nuestra jurisdicción se hayan inscrito a nombre de ellos en nuestro Registro Público, quienes, por esa razón legal, han podido traspasarlas a nuestra República, supuesto que no las tenían en uso, ocupación y control, sino con el carácter de propietarios bajo la fe de esa Institución del Estado panameño. Esta situación, precisa reiterarlo por la gravedad que envuelve la confusión en que se incurre en el Decreto acusado, es muy distinta a la que existe con relación a las tierras que salieron de la jurisdicción de la República, y que pasaron a la jurisdicción de los Estados Unidos, sobre las cuales ellos mantienen, sin ánimo de dueños, una tenencia para usarlas, ocuparlas y controlarlas con los fines de mantenimiento, saneamiento, funcionamiento y protección del Canal y sus obras auxiliares. Ya la concesión para la construcción fue cancelada por el Tratado de 1936.

"El artículo 45 de la Constitución, según el cual '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';

también ha sido infringido, en el concepto de violación directa; por el Decreto acusado, al desconocer la garantía de la inscripción de su derecho en el Registro Público a todos los propietarios de tierras que, por razón del uso, ocupación y control, salieron de la jurisdicción de la República de Panamá, de acuerdo con los Tratados celebrados con los Estados Unidos, y que han vuelto a la jurisdicción de nuestra República, por haber cesado los Estados Unidos en el disfrute de tales derechos y en la jurisdicción correspondiente al ejercicio de ellos.

"Ni aún una Ley, expedida por el Organismo Legislativo del Estado, podría cancelar las inscripciones de títulos de propiedad que están legalmente inscritos en el Registro Público sobre tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá, de acuerdo con los Tratados celebrados con los Estados Unidos, en virtud de la concesión del uso, la ocupación y el control que les fue hecha y que ellos han terminado, y menos debe ordenar tal cancelación un Decreto Ejecutivo, que si bien puede reglamentar, formalmente, el funcionamiento del Registro Público, mediante reglamento especial, carece de facultad legal para ordenar la cancelación de las inscripciones que garantizan materialmente el derecho de propiedad que esa institución del Estado asegura y protege.

"Como consecuencia de las anteriores infracciones, ha sido asimismo infringido, por violación directa, ya que fue desconocido por el Decreto impugnado, el artículo 46 de la Constitución que establece: 'Por motivos de utilidad pública y de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa'. Tal Decreto, en efecto, ordena la cancelación de las inscripciones sobre las propiedades que han vuelto a la jurisdicción de nuestra República, porque dejaron de ser usadas, ocupadas y controladas por los Estados Unidos, como si por el ejercicio de estos derechos y de la jurisdicción a ellos consiguiente, el derecho de propiedad, legalmente inscrito en el Registro Público, pudiera ser desconocido a sus legítimos dueños, quienes, mediante procedimiento tan peligroso para su integridad nacional y violatorio de la Constitución, como el puesto en práctica por tal Decreto, se verían privados de sus propiedades, sin juicio de expropiación ni mucho menos indemnización previa".

Se está, como se ve, frente a una demanda dirigida contra un Decreto que, de conformidad con su título, adiciona el N° 9 de 1920, por el cual se reglamentó el Registro Público, y cualquier otro reformatorio de éste. Su finalidad es la de que se declare que es inconstitucional, esto es, que confrontados sus dos primeros artículos, que son los impugnados por el recurrente, con los preceptos constitucionales que él señala, o con algún otro no mencionado en la demanda, debe accederse a la declaración solicitada en el libelo.

Ahora bien: como esos dos artículos se apoyan o son la resultante o culminación de varios considerandos que se exponen en el mencionado Decreto, un principio de lógica elemental nos dice que, para un mejor estudio del problema planteado, conviene examinar primeramente el contenido de esos considerandos o motivos con miras a establecer su exactitud jurídica y su relación armónica con los artículos que sustentan.

En el primero de ellos se afirma el hecho cierto de que de conformidad con el Tratado celebrado entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá en 1903, ésta concedió a aquél la jurisdicción sobre las tierras y aguas necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, o sea, sobre las tierras y aguas que se mencionan en el Artículo II de dicho Tratado, y que comprenden la Zona del Canal, propiamente dicha, y cualesquiera otras tierras y aguas fuera de esa Zona, lo que incluyó las que llegaría a comprar de acuerdo con el artículo VII del mismo, necesarias y convenientes para los fines del Canal, ya expresados, así como todas las islas situadas dentro de los límites de la mencionada zona y el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá, llamadas Perico, Naos, Culebra y Flamenco.

Y es cierto el hecho de que los Estados Unidos adquirió jurisdicción sobre todas las tierras a que se refiere el Artículo II que se viene comentando, porque ese es el recto sentido y alcance del artículo siguiente, el III, en virtud del cual "La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la zona mencionada y descrita en el Artículo II de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado Artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá". Esta cláusula, se repite, concedió a los Estados Unidos, sobre las tierras y aguas a que la misma se refiere, poder y autoridad para gobernar y poner en ejecución en ellas sus propias leyes, esto es, la jurisdicción, ya que ésta constituye uno de los derechos que dicho Estado poseería y ejercitaría si él fuera soberano de esas tierras y esas aguas.

En el segundo considerando del Decreto impugnado se expresa lo acordado entre los dos Estados en el Tratado General de 1936, en lo concerniente al reconocimiento hecho en dicho instrumento por los Estados Unidos de América de haber ocupado todas las tierras necesarias para la construcción, funcionamiento, saneamiento, mantenimiento y protección del Canal de Panamá, y a la renuncia consignada por dicho país del derecho que le concedía el Tratado de 1903 para ocupar más tierras.

Expone luego el Decreto bajo examen, como tercer considerando, "que la Constitución vigente de 1946 reconoce las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en los tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución", lo cual es cierto, por disponerlo así el inciso 2º del artículo 3º de dicho Estatuto Fundamental.

En el considerando que sigue se afirma otra verdad: que las tierras y aguas que fueron ocupadas por el Gobierno de los Estados Unidos por razón de los tratados celebrados con la República de Panamá, salieron de la jurisdicción del Gobierno de esta última. Y ello es así porque, como queda explicado líneas arriba, la jurisdicción sobre esas tierras y aguas pasó a los Estados Unidos por concesión expresa de la República de Panamá, con el derecho de ejercitárla de modo exclusivo, como en términos claros y precisos lo dice el Artículo III del Tratado de 1903, transcritto más arriba, cuando, en relación con el goce de los derechos, poder y autoridad concedidos a los Estados Unidos en dicha cláusula, declara que ello sera "Con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá".

Como quinto y último considerando expresa el Decreto "que en el Registro de la Propiedad sólo pueden inscribirse títulos de inmuebles que se encuentren en jurisdicción de la República", y ello es verdad, como se pasa a demostrar.

El Registro de la Propiedad constituye la primera sección del Registro Público, dependencia del Estado panameño que, por lo mismo, se rige por la legislación de éste, específicamente por las disposiciones pertinentes del Código Civil. En efecto, el artículo 1764 de este cuerpo de leyes, dice así:

"ARTICULO 1764:- En la primera sección del Registro Público, se inscribirán:

"1º Los títulos de dominio sobre inmuebles;

"2º Los títulos en que se constituyan, modifiquen o extingan derechos de usufructo, uso, habitación, servidumbre y cualesquiera

otros derechos reales diversos del de hipoteca.

"Los títulos que versen sobre anticresis o arrendamientos de inmuebles pueden o no inscribirse; pero sólo perjudicarán a terceros si hubiesen sido inscritos".

Eos títulos, cabe agregar ahora, a los cuales se refiere el artículo transscrito, cuya inscripción es posible en el Registro de la Propiedad, no pueden ser otros que los de bienes situados en jurisdicción de la República de Panamá. La razón es sencilla. Si no media esta circunstancia, el título jamás podría inscribirse.

Además de lo expresado anteriormente, citaremos aquí los artículos 1755 y 1782 del Código Civil, que dicen lo siguiente:

"ARTICULO 1755.- El Registro es público y puede ser consultado libremente por cualquiera persona".

"ARTICULO 1782.- Podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de una inscripción en los casos siguientes:

"1º. Cuando se extinga el inmueble objeto de la inscripción, ó el derecho rela inscrito;

"2º. Cuando se declare nulo el título en virtud del cual se ha hecho la inscripción;

"3º. Cuando se haya hecho la inscripción, en contravención a las prohibiciones contenidas en el presente Título".

Dé conformidad con el texto de los artículos arriba transcritos, los cuales definen en forma clara y taxativa los títulos que podrán inscribirse en el Registro Público y la circunstancia y modo de cancelar las inscripciones que se practican en dicha Oficina, es conveniente agregar el principio constitucional que consagra el Artículo 3º de la Carta Magna, de que nuestra República "está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas" y que "se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución".

Lo anterior indica, claramente, que ni el 5º ni el último de los considerandos del Decreto, chocan, en forma

alguna, con los principios legales citados, los cuales gobiernan la mecánica de las inscripciones en el Registro Público; y, mucho menos, con el principio constitucional arriba mencionado.

Expuesto lo anterior que, como se ha dicho, es de importancia capital para la acertada solución de las infracciones constitucionales alegadas por el recurrente, se pasa al estudio de ellas.

Señala él, en primer término, como infringido por el Decreto, por interpretación errónea, el artículo 3º de la Constitución Nacional, que a la letra dice:

"ARTICULO 3º. - La República de Panamá está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas.

"Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución".

Según el recurrente, la norma constitucional transcrita ha sido violada por errónnea interpretación por el Decreto impugnado, toda vez que "este desconoce el verdadero sentido de las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en los tratados celebrados con los Estados Unidos, que en modo alguno significan que este país ha adquirido derecho de propiedad sobre las tierras que salieron de nuestra jurisdicción para el uso, ocupación y control por dicho Estado, y de modo implícito le reconoce tal derecho al ordenar la cancelación en el Registro Público de los títulos correspondientes a esas tierras."

La Corte no encuentra fundada la violación del artículo 3º de la Constitución Nacional expuesta por el recurrente. Y ello es así por las razones siguientes:

La cancelación que ordena en su artículo 1º el Decreto en estudio es la de las inscripciones de títulos de propiedad que estén inscritos en ese Registro y que se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá de acuerdo con los Tratados celebrados con el Gobierno de los Estados Unidos.

Ahora bien, si, como ya se ha demostrado en el cuerpo de esta sentencia, salieron de la jurisdicción de la República las tierras que fueron ocupadas por el Gobierno de los Estados Unidos por razón de los tratados celebrados con este país, lo cual significa que los títulos correspondientes a las mismas no pueden continuar inscritos en el Registro de la Propiedad porque con respecto a ellos rige, como efecto de la concesión jurisdiccional, la legislación del Estado concesionario,

la cancelación de la inscripción de esos títulos que ordena el Decreto se ajusta plenamente al querer del artículo 3º de la Constitución, ya que ella constituye un reconocimiento de las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en dichos Tratados públicos celebrados con anterioridad a la vigencia de la misma. Mal puede entonces, pues, haberse producido la violación de ese precepto constitucional.

La cancelación de las inscripciones de los títulos en referencia en modo alguno implica, como lo afirma el recurrente, "un reconocimiento de parte del Órgano Ejecutivo del Estado, en nuestras relaciones con tráctuales con los Estados Unidos, en el sentido de que ellos han adquirido el derecho de Propiedad sobre las tierras que salieron de nuestra jurisdicción para el uso, ocupación y control por los Estados Unidos". La República de Panamá jamás ha traspasado su derecho de propiedad sobre esas tierras, y por ello la afirmación del demandante carece de fundamento. Tal derecho continúa en toda su plenitud y vigor. De lo que se trata es de algo distinto: del acatamiento de disposiciones claras y precisas que regulan el funcionamiento del Registro de la Propiedad, en virtud de las cuales allí sólo pueden aparecer inscritos títulos de inmuebles que se encuentran sujetos a la jurisdicción de la República y no aquellos que corresponden a inmuebles que se hallan en situación contraria, como los contemplados en el Decreto, para ellos han dejado de regir las leyes panameñas y su inscripción allí, por lo mismo, carece de valor.

A lo anterior precisa agregar, como una razón más demostrativa de que el Decreto impugnado no contiene la idea de que los Estados Unidos han adquirido el derecho de propiedad sobre las tierras que salieron de nuestra jurisdicción para el uso, ocupación y control de ese país de conformidad con el Artículo II del Tratado de 1903, derrero que sí tuvieron sobre las que compraron con base en el Artículo 7º del mismo y que han vuelto a la jurisdicción de la República, la de que dicho Decreto estipula en su Artículo 2º que cuando por el sólo hecho de que la República de Panamá recupere, en virtud de nuevos Tratados Públicos, la jurisdicción sobre parte alguna de esas tierras, la inscripción de éstas podrá hacerse en el Registro de la Propiedad en virtud de nuevos títulos en favor de la Nación o de las personas o entidades públicas a qué la Nación le traspase esas tierras, como rezá dicha artículo que no serán otros que esos nuevos tratados o entendimientos en los cuales se reconozca que dichas tierras han vuelto a la jurisdicción de la República, esto es, que a ellas pueden aplicarse nuevamente las leyes panameñas.

La impugnación del Decreto en referencia aparece luego formulada por otro aspecto cuando el demandante afirma, en escrito que corre de fs. 29 a fs. 36, que el viola el ordinal 1º del artículo 118 de la Constitución

Nacional; según el cual son funciones legislativas de la Asamblea Nacional "Expedir, poner en vigor, reformar o derogar los códigos nacionales". La infracción la hace consistir en que el Órgano Ejecutivo, en el Decreto acusado, se ha arrogado funciones del Órgano Legislativo, toda vez que, sin que éste haya legislado sobre la materia, estatuye para la cancelación de las inscripciones de títulos de propiedad de tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá, de acuerdo con los tratados celebrados con los Estados Unidos de América, una nueva norma que modifica el artículo 1784 del Código Civil que establece:

"ARTICULO 1784.- No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causa-habientes o representantes legítimos".

No asiste tampoco razón al demandante en esta segunda acusación que endereza contra el Decreto bajo examen. En efecto, como el Registro de la Propiedad únicamente puede dar fe del dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles que se encuentren en jurisdicción de la República de Panamá, toda vez que nuestro Código Civil, que regula ese dominio y esos derechos reales, no rige fuera de la jurisdicción de la República, resulta inquestionable, como ya se ha explicado y se repite ahora, que las tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá por razón de los tratados celebrados con los Estados Unidos de América quedaron fuera del alcance del Código Civil nuestro, ya que la jurisdicción limitada sobre ellas pasó a dicho país, de acuerdo con los Artículos 2º, 3º y 7º del Tratado de 1903. De suerte, pues, que desde que tales tierras salieron de nuestra jurisdicción, lo que significa que para ellas dejó de tener vigencia el mencionado Código, las inscripciones de las mismas en el Registro de la Propiedad quedaron sin soporte legal alguno, carentes de toda validez. Es por eso entonces por lo que el Decreto facilita al Registro General de la Propiedad para cancelar las inscripciones de los títulos de propiedad de esas tierras, siempre que se le presente la prueba de que tales inscripciones se refieren a tierras que salieron de la jurisdicción nacional en virtud de los tratados públicos mencionados tantas veces.

Al estatuir, pues, el Decreto acusado lo que se deja expuesto en el párrafo que precede, con ello se cumple a plenitud el principio de que el Código Civil no rige para esas tierras que, aunque sus títulos de propiedad aparecen inscritos en la correspondiente sección del Registro Público, salieron de la jurisdicción de la República por la razón que ya se ha expresado. Y si las dis-

posiciones de ese código no les son aplicables por estar fuera del alcance de ellas, resulta sin fundamento entonces la afirmación del demandante de que el Decreto impugnado entraña una reforma del Artículo 1784 del Código Civil porque crea una nueva norma para la cancelación de las inscripciones de los títulos de propiedad de las tierras en referencia.

A lo anterior precisa agregar, dentro del mismo orden de ideas que se vienen exponiendo, que si bien es cierto que el artículo 1784 del Código Civil contiene las reglas sobre cancelación de las inscripciones en el Registro de la Propiedad, también lo es que ellas sólo pueden aplicarse en casos de inscripciones referentes a bienes situados dentro de la jurisdicción de la República y no a aquellos que se encuentran fuera de ella, como ocurría con los que se mencionan en el Decreto acusado, por lo que tampoco resulta reformado, por este otro aspecto, dicho precepto legal. De todo lo cual hay que concluir entonces que como el mencionado Decreto no reforma el artículo 1784 del Código Civil, la arrogación de funciones legislativas por el Órgano Ejecutivo, alegada por el demandante, carece de fundamento, y por ello no se ha producido la violación del ordinal 1º del artículo 118 de la Constitución señalada por el demandante.

El recurrente continúa su exposición con el cargo que hace al Decreto en estudio de que él es violatorio del artículo 231 de la Constitución, que dice:

"ARTICULO 231.- Ningún gobierno extranjero ni ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional".

Según el demandante, "esa norma ha sido infringida, por violación directa, ya que dejó de observarse en el Decreto impugnado, en cuanto a la prohibición que contiene en él sentido de que los Estados Unidos no podían adquirir el dominio de las tierras que constituyen el territorio de nuestra República, del cual es parte la Zona del Canal, para que, por haber pasado a ellos el uso, ocupación y control en virtud de lo estipulado en el artículo 2º del Tratado de 1903, y la jurisdicción, o sea el poder y autoridad estipulados en el artículo 3º del mismo Tratado, se hubiera hecho transferencia alguna del derecho de dominio sobre esa parte integrante de nuestro territorio".

Esa acusación se apoya en los mismos conceptos expuestos por el demandante al explicar la violación del artículo 3º de la Constitución, que, luego de analizados, fueron desechados por falta de juridicidad.

En efecto, para el recurrente, un gobierno extranjero —los Estados Unidos— ha adquirido el dominio sobre

la Zona del Canal, que es parte integrante del territorio de la República de Panamá, en virtud del Decreto impugnado, cuando lo traspasado a ese gobierno de conformidad con las estipulaciones del Tratado de 1903 fue tan solo el uso, ocupación y control de esa zona y la jurisdicción sobre la misma. Es decir, que el Decreto ha permitido lo que de manera expresa prohíbe el artículo 231 de la Constitución.

Pero ya se ha explicado que la anterior afirmación carece de fundamento. Se ha dicho y se repite ahora que en ninguna forma afecta el Decreto acusado el derecho de propiedad que la República de Panamá tiene sobre la Zona del Canal, que es parte de su territorio, porque aquél se limita lisa y llanamente a sólucionar, en armonía con los preceptos legales que regulan el funcionamiento del Registro de la Propiedad, una situación de nulidad de las inscripciones de los títulos a que se refiere el Decreto de modo específico, que, por razones de Derecho Público, se produjo al haber salido de la jurisdicción de la República los inmuebles correspondientes a esos títulos. Y del propio modo se ha dicho ya que ello obedece al principio de que no deben aparecer inscritos en el Registro de la Propiedad inmuebles que no se encuentren dentro de la jurisdicción de la República de Panamá porque para ellos no pueden regir, por razones obvias, las disposiciones de nuestro Código Civil. Y es obvio esto, cabe agregar, porque ninguna operación sobre el dominio y demás derechos reales concernientes a esos bienes podría inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Los efectos jurídicos del Decreto impugnado son únicamente, pues, los que se dejan explicados, lo que significa que él no viola el artículo 231 de la Constitución.

Se refiere después el demandante al artículo 45 de la Constitución, según el cual "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". Considera él que este precepto constitucional ha sido también infringido, en el concepto de violación directa, por el Decreto impugnado, "al desconocer la garantía de la inscripción de su derecho en el Registro Público a todos los propietarios de tierras que, por razón del uso, ocupación y control, salieron de la jurisdicción de la República de Panamá, de acuerdo con los Tratados celebrados con los Estados Unidos, y que han vuelto a la jurisdicción de nuestra República, por haber cesado los Estados Unidos en el disfrute de tales derechos y en la jurisdicción correspondiente al ejercicio de ellos".

El cargo anterior arranca de una premisa errónea y por ello carece de fundamento. En efecto, se afirma en él que el Decreto que se viene examinando desconoce el derecho de propiedad inscrito en el Registro Público a todos los propietarios de tierras que salieron de la jurisdicción de la República de Panamá por razón de los tratados

celebrados con los Estados Unidos, y que han vuelto a la jurisdicción de la República por haber cesado los Estados Unidos en el disfrute de tal derecho, cuando lo cierto es que las tierras cuya jurisdicción ha recuperado la República de Panamá, por la causa que se deja explicada, no eran de propiedad particular antes de que se operara su retorno a la jurisdicción nacional, sino que estaban ocupadas por los Estados Unidos en virtud del Tratado del Canal. Y porque esto era así, fué por lo que este país pudo traspasar entonces esas tierras, junto con ciertas mejoras, a la República de Panamá, en cumplimiento de las estipulaciones contenidas en el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación y en el Punto 2 del Memorándum de Entendimientos Acordados, anexo a dicho Tratado, celebrado entre los dos países en Enero de 1955, tierras y mejoras que son las que se mencionan en el Artículo V de ese Tratado y en el expresado Punto 2 del Memorándum de Entendimientos.

No siendo, pues, de propiedad particular sino nacional las tierras a las cuales se refiere el demandante al señalár como violado por el Decreto en estudio el artículo 45 de la Constitución, como queda demostrado, mal puede él haber desconocido a propietario alguno la garantía de la inscripción de su derecho inscrito en el Registro Público, porque ello está diciendo que el Decreto acusado no roza siquiera ese precepto constitucional, y que mucho menos lo infringe.

Finalmente, el demandante expresa que "como consecuencia de las anteriores infracciones, ha sido asimismo infringido, por violación directa, ya que fue desconocido por el Decreto impugnado, el artículo 46 de la Constitución que establece: 'Por motivos de utilidad pública y de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa'".

Bastaría con decirle al recurrente, para estimar como no existente esta última impugnación del Decreto que nos ocupa, que al ser ella, según él, "consecuencia de las anteriores infracciones" que contiene su demanda, aquella resulta sin contenido alguno porque las que le preceden han sido desechadas por su falta de juridicidad.

Con todo, se pasa a considerar el referido cargo. De inmediato se advierte que éste, en esencia, el mismo que se acabó de analizar, o sea, que el Decreto acusado desconoce, sin que haya mediado juicio de expropiación ni mucho menos de indemnización previa, el derecho de propiedad legalmente inscrito en el Registro Público a los legítimos dueños de las tierras que, habiendo salido de la jurisdicción de la República y pasado a la de los Estados Unidos por razón de los tratados celebrados con este país, han vuelto á la jurisdicción nacional por haber cesado los Estados Unidos en el disfrute

de los derechos jurisdiccionales que le fueron conferidos sobre las mismas.

Frente a un cargo, pues, como el que se deja expuesto, que coincide en lo esencial con la alegada violación del artículo 45 de la Constitución, la Corte da por reproducidos aquí los razonamientos con los cuales demostró que el Decreto en cuestión no se refiere en lo absoluto a los casos contemplados en esa norma, para comprobar que lo propio ocurre con el artículo 46 de la misma obra, esto es, que el Decreto acusado no roza tampoco, en lo más mínimo, este precepto constitucional.

Por las consideraciones que se dejan expuestas, el PLENO de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que el Decreto N° 434 de 12 de Octubre de 1959, por el cual se adiciona el Decreto N° 9 de 1920 y se reglamenta el Registro Público y cualquier otro Decreto reformatorio de éste, NO ES INCONSTITUCIONAL.

Cópiese, notifíquese, publique en la Gaceta Oficial y archívese.

- (Fdo) Heliodoro Patiño.
- (fdo) Víctor A. De León S.
- (fdo) Germán López.
- (fdo) Luis Morales Herrera.
- (fdo) Ricardo A. Morales.
- (fdo) Carlos Guevara.
- (fdo) M. A. Díaz E.
- (fdo) Gil Tapia E.
- (fdo) Demetrio A. Porras.
- (fdo) Aurelio Jiménez Jr., Secretario General.-