

SECCION SEGUNDA
DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA
P L E N O

MAGISTRADO PONENTE: M. A. DIAZ E.

LUIS CERVANTES DIAZ demanda la inconstitucionalidad del Artículo 1º de la Ley 35 de 1963 relativo a autorización al Organo Ejecutivo para celebrar contratos que permitan la ocupación de playas.

-
El Pleno DECLARA que el artículo 1º de la Ley 35 de 29 de enero de 1963 Es CONSTITUCIONAL.

-
La Ley 35 de 29 de enero de 1963 nació como una necesidad al declarar el Pleno de la Corte Suprema que la Ley 82 de 23 de junio de 1904, estaba derogada. Y la Ley cuyo artículo 1º se impugna no hace cosa distinta que desarrollar la disposición constitucional que se señala como violada, esto es, el artículo 209.

-
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, diez y siete de septiembre de mil novecientos sesenta y tres.

V I S T O S:

El Licenciado Luis Cervantes Díaz, panameño de esta vecindad y abogado en ejercicio, ha presentado este Recurso de Inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 35 de 29 de enero de 1963, por la cual se reglamenta el artículo 209, ordinal 1º, de la Constitución Nacional, por considerar que el artículo mencionado de la Ley 35 es violatorio de la disposición constitucional que reglamenta.

La disposición acusada expresa lo siguiente:

"Artículo 1º.- Autorízase al Organo Ejecutivo para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de lo siguiente:

"1º. Muelles, astilleros, dársenas y obras similares;

"2º. Criaderos de mariscos, salinas y otras obras relacionadas con actividades que redunden

en beneficio público;

"3º. Bañeros, rampas, piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística".

Considera el Licenciado Cervantes Díaz que ese Artículo es violatorio del artículo 209, ordinal 1º, de la Constitución Nacional por las siguientes razones:

"Es el caso, como los señores Magistrados podrán apreciar al primer vistazo, que existe incongruencia entre el hecho de que 'las playas son de uso público', como se expresa en la Carta y el de que la ley autorice al Organismo Ejecutivo para que mediante contratos 'permita la ocupación de playas para uso especial' en ciertos casos determinados. En otras palabras, parece claro que si las playas son materia de concesión a personas naturales o jurídicas dejarán de ser de uso público. Y de igual manera dejarán de ser de 'aprovechamiento libre y común'.

"Al menos, esa es la conclusión a que conduce una interpretación estrictamente literal del texto constitucional. Aunque resulta fácil prever las graves consecuencias para la comunidad de una interpretación así pues impediría que las playas se pudieran utilizar para la instalación de muelles, astilleros, otras obras de suma interés general, no creo que haya lugar a soslayarla. En todo caso, es a nuestro máximo tribunal a quien corresponde elucidar el punto.

"En realidad, nuestro máximo tribunal ya tuvo ocasión de estudiar el punto en las sentencias de 27 de abril de 1949 y de 1961, mas se impone que lo haga directamente en relación con esta reciente ley, para tranquilidad de los interesados tanto como el Organismo Ejecutivo".

Se dió la tramitación que la ley se haga para estos casos y dentro del término legal el señor Procurador General de la Nación, mediante su Vista Nº 30 de 10 de julio de este año se opuso a la declaratoria pedida y dió para ello las siguientes razones:

"En mi opinión el artículo 1º de la Ley 35 de 1963, cuyo texto aparece a página 7 y 8 de la Gaceta Oficial Nº 14.806, de 30 de enero retropróximo, no adolece de incongruencia con el ordinal 1º del artículo 209 de la Constitución Política de la República.

"Pienso así:

"1º. Porque al relacionar ese precepto con los artículos 2º, 6º, 7º y 8º de la misma ley

queda de manifiesto que 'la ocupación de playas para uso especial' que el Organo Ejecutivo puede conceder en los casos señalados en los numerales 1, 2 y 3 del dicho precepto no confiere autorización para que sea transmitido a particulares el derecho de propiedad estatal sobre dichos bienes; y

"2º. Porque la parte final del ordinal 1º del artículo 209. constitucional autoriza a la Asamblea Nacional para reglamentar 'el aprovechamiento libre y común' de los bienes estatales de uso público; y la ley 35 de 1963, es precisamente, un conjunto de normas reglamentarias de ese aprovechamiento que si bien restringe el uso directo de las playas sólo lo hace en la medida requerida para atender necesidades no menos dignas de satisfacción como son el construir, instalar o establecer muelles, astilleros, dársenas, balnearios, rampas, piscinas, etc., obras todas estas cuya existencia demanda el progreso de la comunidad".

Sabido es que el Organo Ejecutivo presentó un proyecto de Ley a la Asamblea Nacional de Panamá, que más tarde resultó la Ley Nº 35 de 29 de enero de 1963. En los considerandos de dicha ley se expresaron las razones que motivaron la dictación de dicha norma, las cuales son las que a continuación expresan:

"LEY NUMERO 35 (de 29 de enero de 1963) por la cual se reglamenta el artículo 209, Ordinal 1º de la Constitución Nacional.

La Asamblea Nacional de Panamá,

CONSIDERANDO:

Que la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 7 de junio de 1961, consideró derogada la Ley 82 de 23 de junio de 1904, sobre construcción de muelles en la República; que venía sirviendo de base para el otorgamiento de concesiones sobre playas;

Que no existe ninguna Ley en la República que reglamente la utilización de las playas para muelles, astilleros, dársenas y demás, o para balnearios, rampas, piscinas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística;

Que es de imperiosa necesidad llenar el vacío de nuestra legislación mediante la correspondiente reglamentación, porque ello aportaría variados e incalculables beneficios al país, al hacer posible el aprovechamiento de nuestras playas en bien de la comunidad;

que esa reglamentación está provista en el artículo 209, Ordinal 1º de la Constitución Nacional, ya que las playas, como bienes de uso público que son, pueden ser objeto de permisos o concesiones, para su ocupación temporal;

Que la reglamentación determinará las condiciones y términos en que se podrán otorgar tales concesiones o permisos".

Como se ve, la Ley 35 nació como una necesidad en vista de que la Corte Suprema de Justicia en diversas ocasiones, entre ellas la que motivó la sentencia de 7 de junio de 1961 que se menciona en dicha ley, se vio obligada a declarar inconstitucionales ciertos actos del Organismo Ejecutivo, en vista de que la Ley 82 de 1904, que le servía de fundamento, por reglamentar las concesiones sobre construcción de muelles y anexos en los puertos de la República, estaba derogada al tiempo de la contratación, lo que le restaba, como es natural, soporte legal a los actos que se celebraban basados en ella. Para no citar muchas decisiones transcribiremos aquí un fallo que es similar al del 7 de junio de 1961, en el cual la Corte hizo una extensa exposición, bajo la ponencia del Magistrado Dr. Angel Lope Casís, en la que se refiere de manera expresa a la situación que motivó la dictación de la Ley que ahora se impugna como inconstitucional. De dicha sentencia fechada el 14 de noviembre de 1962, en parte expresó la Corte lo siguiente:

"La Corte entra seguidamente a refutar los argumentos de la parte opositora que se acaban de transcribir y comienza por manifestar que el artículo 596 del Código Administrativo, al decir que 'el ramo fiscal comprende las leyes relativas a la organización, recaudación e inversión de las rentas y contribuciones nacionales, manejo, administración y enajenación de los bienes nacionales', no hizo otra cosa que expresar lo que ya de suyo era de la Ley 82 de 1904, esto es, su carácter fiscal, toda vez que la esencia de ella misma así lo pregonaba. En efecto, dicha ley versaba sobre el manejo y administración de un bien nacional, como lo es un lote de playa, en el cual, de conformidad con el artículo 1º y su parágrafo, el Estado debía desarrollar una actividad fiscal mediante la estipulación de tarifas módicas que la servidumbre del muelles construido sobre aquél causara. No fue, pues, el mencionado artículo del Código Administrativo el que imprimió a la referida ley su naturaleza fiscal, toda vez que, como queda dicho, ella tenía desde su nacimiento. Para abundar en razones de que ello es así, basta decir que si el Código Administrativo no hubiese clasificado como ley fiscal la N° 82, de 1904, el Juzgador habría temido, al apreciarla, que considerarla inevitablemente como una ley de esa índole, ya que no habría podido estimarla como ley civil,

ni penal, ni con otro carácter diferente, porque a ello se habría opuesto la esencia misma de la Ley.

"Al ser lo anterior así, la Corte responde al recurrente que en el año 1917 la Ley 82 de 1904 tenía carácter fiscal y que dejó de existir cuando al sancionarse la Ley 63 de ese año, el artículo 102 de ésta dispuso que quedaban derogadas todas las leyes de carácter fiscal anteriores al 22 de agosto de 1916, fecha en que fue aprobado el Código Fiscal. Significa esto, dicho en otros términos, que desde la sanción de esa ley de 1917 quedó derogada la Ley 82 de 1904, sin que pueda alegarse que ello no fue así por el hecho de que de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 44 de 1917 el Código Administrativo entró en vigencia el día 1º de enero de 1919, por razones que se deducen de la verdad anotada ya de que la Ley 82 de 1904 tuvo desde su origen carácter fiscal.

"Del propio modo tampoco asiste razón al recurrente cuando para demostrar que la Ley 82 de 1904 no era una ley fiscal, sienta la siguiente premisa: 'para que una Ley sobre un bien nacional sea una Ley fiscal, es indispensable que el bien nacional tenga carácter fiscal, es decir, que sea perteneciente al Fisco'.

"La afirmación que se deja transcrita no parece contener un concepto claro y preciso. Bien consideradas las cosas no parece apropiado hablar de 'bienes fiscales', como si el Fisco, que es sinónimo de Erario Público, fuera una entidad separada del Estado. De conformidad con el artículo 1º del Código Fiscal la Hacienda Nacional la constituye 'el conjunto de bienes, rentas, impuestos, acciones y servicios pertenecientes al Estado' y de acuerdo con su artículo 2º esa Hacienda se divide en: 1º bienes nacionales y 2º tesoro nacional. A su vez, éste se compone, como lo expresa el artículo 4º del mismo Código, del dinero que ingresa al Estado a cualquier título, y especialmente del producto de lo siguiente:

- 1º. Los bienes nacionales;
- 2º. Los servicios nacionales;
- 3º. Las rentas o impuestos nacionales;
- 4º. Los aprovechamientos y los reintegros;
- 5º. Las operaciones de crédito; y
- 6º. Otros arbitrios fiscales.

"Como se ve, en materia de Hacienda Pública, los bienes son nacionales, y en lo que atañe al Fisco o Tesoro Nacional no puede hablarse de 'bienes fiscales', sino que aquél lo integran el producto de los bienes nacionales, que es cosa dis-

tinta, junto con los otros dineros que se mencionan en el referido artículo 4º.

"Por todo lo anterior, la Corte repite ahora, como lo deja expresado líneas atrás, y como lo hizo en su sentencia de 7 de junio de 1961, que la Ley 82 de 1904 que reglamentaba las concesiones sobre construcción de muelles y anexos en los puertos de la República era una ley fiscal y que, al estar derogada la misma, resulta evidente que al haber continuado la sociedad 'DECO MARINE, S. A.' con los derechos y obligaciones que le fueron concedidos a 'DECO, S.A.', la compañía cedente, mediante la resolución y contratos acusados en esta demanda de inconstitucionales, con ello se violó el ordinal 1º del artículo 209 de la Constitución Nacional, toda vez que, al ejecutarse esos actos, no había una reglamentación establecida por la ley que le sirviera de base, como lo exige ese ordinal, que dice así:

'ARTICULO 209.- Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1º. 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'.

"Y repite asimismo la Corte que en este caso se da, como en el de la 'DECO, S.A.', la infracción del ordinal 7º del artículo 118 de nuestro Código Político Fundamental, del siguiente tenor:

'ARTICULO 118.- Las funciones legislativas de la Asamblea Nacional consisten en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución, y en especial para los siguientes:

!.....
.....
!
.....

17º. Conceder autorizaciones al Ejecutivo para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales, muebles e

inmuebles, cuyo valor exceda de cinco mil balboas y ejercer otras funciones análogas dentro de la órbita constitucional'.

"La violación del numeral transcrito es evidente, toda vez que, al dictar el Órgano Ejecutivo la Resolución N° 2953, de 16 de octubre de 1959, y al celebrar el Contrato con la 'DECO MARINE, S.A.' el 21 de diciembre del propio año, no estaba autorizado por ley para ejecutar esos actos".

Después de todo lo que se deja expuesto, la Corte estima que la Ley 35 de 29 de enero de 1963, responde a la facultad constitucional concedida en el artículo 118 de la Carta, que en forma general dice que las funciones legislativas de la Asamblea Nacional consisten en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en la Constitución y en lo que respecta al presente caso, de manera especial a la facultad constitucional contenida en el artículo 209 ordinal 1°, que expresa que 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'.

Y precisamente, la Asamblea Nacional no ha hecho otra cosa que cumplir con lo que de manera expresa señala el mandato de la Corte que se dice violado.

Por las razones expuestas, el PLENO, de la Corte Suprema de Justicia, en uso de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional DECLARA QUE EL ARTICULO 1° DE LA LEY 35 DE 29 DE JUNIO DE 1963, ES CONSTITUCIONAL.

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

(fdo) M. A. Díaz E.-	(fdo) Andrés Guevara T.-
(fdo) Germán López.-	(fdo) Demetrio A. Porras.-
(fdo) Gil Tapia E.-	(fdo) V. A. de León S.-
(fdo) Ricardo A. Morales.-	(fdo) Luis Morales Herrera.-
(fdo) Angel L. Casís.-	

(fdo) Roberto E. Díaz S.,
Secretario General
Ad-Int.