

TRADA No. 214-07

VENTE: MGDO. ANÍBAL SALAS CÉSPEDES.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE GALINDO ARIAS & LÓPEZ, CONTRA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY No. 12 DE 12 DE FEBRERO DE 2007, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL No. 25731.

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
-PLENO-**

**PANAMÁ, TRES (3) DE ABRIL DE DOS MIL OCHO (2008).**

**VISTOS:**

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia la firma forense **GALINDO, ARIAS & LOPEZ**, actuando en nombre y representación de **LEOPOLDO LUIS BENEDETTI MILLIGAN**, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley No. 12 de 12 de febrero de 2007, publicada en Gaceta Oficial No.25,731 de 13 de febrero de 2007, por la cual se adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, que aprueba el Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, y dicta otras disposiciones.

La norma legal impugnada preceptúa:

“Artículo 2. Se adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, así:

Artículo 13...

**Parágrafo. Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, en el período comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que adiciona este párrafo”.**

El precepto constitucional que según el demandante infringe el párrafo de la norma demandada, es el artículo 46 de la Constitución, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 46. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ella así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada".

#### I- LA PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL Y SU FUNDAMENTO.

El accionante constitucional solicita que se declare inconstitucional el artículo 2 de la Ley No. 12 de 12 de febrero de 2007, publicada en Gaceta Oficial No.25,731 de 13 de febrero de 2007, por ser violatorio al mandato constitucional recogido en el artículo 46 de la Constitución.

La fundamentación fáctica en que se apoya la pretensión del peticionario, es del tenor siguiente:

**"PRIMERO:** Mediante Ley No.21 de 2 de julio de 1997, publicada en la Gaceta Oficial No. 23,323 de 3 de julio de 1997, se aprobó el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal como instrumentos de ordenamiento de la región interoceánica, para que sirvan como marco normativo a la incorporación de los bienes revertidos al desarrollo nacional, así como las zonificaciones y usos de suelo en la región interoceánica que realicen los entes gubernamentales y los particulares.

**SEGUNDO:** El artículo 13 de la Ley No.21 de 2 de julio de 1997 textualmente dice:

"Artículo 13. En atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Autoridad de la Región Interoceánica, conjuntamente con el Ministerio de Vivienda como organismo rector del desarrollo urbano, **podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa, mediante ley que al efecto se dicte.**" (El énfasis es nuestro)

Como se aprecia, la Ley No.21 de 2 de julio de 1997, establece en su artículo 13 que se podrán variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, por la Autoridad de la Región Interoceánica conjuntamente con el Ministerio de la Vivienda, previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal

de la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional), mediante ley que se dictará al efecto.

**TERCERO:** La Asamblea Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales, dictó la Ley No.12 de 12 de febrero de 2007, publicada en la Gaceta oficial No.25,731 de 13 de febrero de 2007.

**CUARTO:** El artículo 2 de la Ley No. 12 de 12 febrero de 2007, adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley No.21 de 2 de julio de 1997, por la cual, como queda dicho, se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

**QUINTO:** "Artículo 2. Se adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, así:  
Artículo 13...

**Parágrafo. Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, en el período comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que adiciona este párrafo". (El énfasis es nuestro)**

**SEXTO:** La incorporación de este párrafo al artículo 13 de la Ley No.21 de 1997, tiene como propósito exceptuar de la aplicación de este artículo a las resoluciones emitidas por el Ministerio de vivienda en materia de desarrollo urbano de los sectores de la Región Interoceánica, **en el período comprendido de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la Ley 12 de 2007, esto es, hasta el 13 de febrero de 2007**, por lo cual esta norma viola el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 46 de la Constitución Política de la República.

**SÉPTIMO:** El artículo 46 de la Constitución Política de la República establece que sólo las leyes de orden público o de interés social tienen carácter retroactivo, cuando en ellas **así se exprese**.

**OCTAVO:** Incluso, la jurisprudencia patria ha dicho que para que una ley tenga efectos retroactivos es necesario que por su propia naturaleza merezcan ser calificada como de orden público de interés social y que esta circunstancia haya quedado expresamente consignada en la misma ley.

**NOVENO:** La Ley No.12 de 12 de febrero de 2007, hoy impugnada, por su naturaleza no es de orden público, ni de interés social, ni esta circunstancia ha quedado expresada en su texto".

Fundamentalmente la pretensión del proponente constitucional, es que se declare inconstitucional el párrafo de la norma objetada, por considerar que es transgresora del artículo 46 de la Constitución, ya que según él, la norma de menor jerarquía sin ser de orden público y de interés social, posee efectos retroactivos, puesto que, excluye del cumplimiento de lo señalado en el artículo 13 de la Ley 21 de 1997, a las resoluciones administrativas dictadas por el Ministerio de Vivienda. Además, afirma que dicha exclusión se da con respecto al tema de Desarrollo Urbano, para los sectores de la Región Interoceánica, los cuales

comprendan el período que va desde julio de 1997, hasta el 13 de febrero de 2007 (fecha de promulgación de la presente Ley).

De allí, que el proponente constitucional afirma que lo pretendido por el precitado párrafo es, “regir actuaciones administrativas llevadas a cabo hasta diez años antes de su promulgación”, lo cual denota el efecto retroactivo que posee el artículo demandado. No obstante, el demandante afirma que la retroactividad de la ley, excede el ámbito de aplicación en el tiempo, tema que fue expuesto en el fallo de 24 de mayo de 1991, donde se señala que: “normal y constitucionalmente se admite en el transito de una ley vigente a otra nueva que la modifica o subroga”.

Para el demandante la violación a la Constitución se da en función a lo que establece el artículo 46, donde se señala que sólo pueden ser retroactivas las leyes que sean de orden público o de interés social, siendo estas las únicas excepciones posibles al principio de irretroactividad de la Ley; sin embargo, para el accionante el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007, no es de orden público, ni mucho menos de interés social, por lo que no puede tener efectos retroactivos. También, opina que de dictarse una nueva legislación, la misma es aplicable sólo a los hechos que surjan a partir de su promulgación, no hacia los suscitados antes de su vigencia, de no ser así considera que se estaría produciendo una especie de incertidumbre e inseguridad jurídica.

Precisamente, termina afirmando el proponente que el párrafo de la norma demandada debe ser declarada inconstitucional.

## **II- CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Admitida la demanda, se corrió en traslado a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que emitiera el concepto respectivo, de conformidad con el artículo 2563 del Código Judicial, lo cual llevó a cabo mediante Vista Fiscal N° 9 de 14 de junio de 2007 (Ver fs.34 a 43). En su pronunciamiento la Procuradora examina el contenido del artículo 13 de la Ley No.21 de 2 de julio de 1997, tal como quedo reformado por el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007.

A la par, lleva a cabo una reflexión sobre el alcance de la Región Interoceánica, señalando que la misma es de suma importancia para el crecimiento económico de nuestro país. A este tenor, opina que la modificación a través del párrafo demandado, tiene como finalidad excluir del procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 13 de la precitada Ley, todas aquellas resoluciones dictadas por el Ministerio de la Vivienda, dentro del período que va desde el 3 de julio de 1997 hasta el 13 de febrero de 2007; es decir desde el momento en que entra en vigencia la mencionada reforma, hasta un periodo anterior a dicha fecha (9 años y 7 meses antes).

Sin embargo, opina que la validez temporal de una Ley de manera corriente para regular o ser aplicada a determinado aspecto, debe esperar surgir a la vida jurídica, y entonces a partir de allí es que tiene una efectiva aplicación, o sea, que su aplicación será a actos o hechos que surjan posterior a la fecha de entrada en vigencia de dicha normativa jurídica. En cambio, reconoce que existen excepciones a esta regla, ya que pueden existir leyes que logran ser aplicables a situaciones o hechos que se hayan suscitados con anterioridad a su entrada en vigencia, lo que nos llevaría a estar frente al fenómeno de la retroactividad de la Ley. Además, expresa que puede suceder que una Ley derogada recobre su vigencia, para ser aplicada a hechos y actos jurídicos posteriores a sus derogatoria, fenómeno que se conoce como ultratividad.

Por otro lado, la Procuradora introduce aportes doctrinales y jurisprudenciales, tales como el vertido por los juristas García Belsunce; los fallos de 26 de marzo de 1999, de 16 de enero de 1967 y de 2 de diciembre de 2004.

Los conceptos doctrinales y jurisprudenciales que cita la representante del Ministerio Público, la llevan a razonar que, para que una Ley tenga efectos retroactivos, la misma debe contener dos aspectos (de fondo y de forma). El aspecto de fondo que debe contener la norma, tiene que ver con el contenido, pues el mismo debe abordar materias de orden público o de interés social. Mientras, que el aspecto de forma tiene relación con lo establecido en el artículo 46 de la Constitución, que señala que de la misma norma se debe desprender su carácter retroactivo. Justamente, cita las palabras del Maestro Cesar Quintero, cuyo contenido es del tenor siguiente: "es preciso que el legislador indique en la propia ley, ya sea en forma expresa o implícita, pero indubitable, que la correspondiente norma ha de aplicarse retroactivamente".

Aunado a lo anterior, la procuradora cree oportuno exponer que no puede desligarse del tema anterior, lo concerniente a la seguridad jurídica, puesto que, ambas constituyen fundamentalmente por la cual los actos y decisiones de la administración deben sujetarse a los estatutos normativos que forman un ordenamiento jurídico.

Para la Procuradora General de la Nación, la intención de la reforma es legitimizar todas aquellas resoluciones que el Ministerio de Vivienda haya expedido entre el 3 de julio de 1997 y el 3 de febrero de 2007, que guardan relación con el desarrollo urbano de los sectores de la Región Interoceánica, modificando las categorías de ordenamiento territorial inmersas en el llamado Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y en el Plan General de

Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, al lado de lo señalado en el primer párrafo del artículo 13 de la referida Ley.

Igualmente opina, que la norma bajo examen contiene efectos retroactivos en grado máximo, pues los mismos se dan, porque a través de ella se modifica el procedimiento establecido en el artículo 13 de la Ley No. 21 de 2 de julio de 1997, el cual regía para todos los casos en que se trate de variar las categorías del ordenamiento territorial en la Región Interoceánica; de tal forma, que la reforma impugnada surge exclusivamente para ser aplicada a situaciones surgidas o consumadas con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha Ley, situación que para la Procuradora es prohibida por la Constitución, pues la misma no es una norma de orden público o de interés social.

Lo planteado anteriormente, para la representante del Ministerio Público busca sustento en el contenido del artículo 9 de la referida Ley, que no señala que dicha Ley es de orden público o de interés social, la cual sólo manifiesta que entrara a regir a partir de su promulgación, situación que se cumple con la publicación en la Gaceta Oficial No.25,731 de 13 de febrero de 2007, con efectos hacia determinada fecha anterior a su vigencia. De la misma forma, expresa que no puede reconocerse que una Ley es de orden público y de interés social, cuando la finalidad de ésta es variar los requisitos establecidos en otra norma de vigencia y aplicación anterior.

Por consiguiente, solicita al Pleno, que se declare inconstitucional la norma demandada, por violar de forma directa por omisión el contenido del artículo 46 de la Constitución Nacional.

### III. FASES DE ALEGATOS

En esta etapa procesal compareció el censor, quien presentó su respectivo alegato dentro del término correspondiente (fs.51 a 54), donde básicamente expone las mismas consideraciones que planteó en su libelo de demanda, las cuales se concentran en la violación de la norma impugnada, sobre el principio de irretroactividad de la Ley recogido en el artículo 46 de la Constitución Nacional.

Por su parte dentro de esta misma etapa procesal, se presentó el Licenciado Mario Shcks, en su propio nombre y representación, mediante escrito visible de foja 55 a 62, donde expone su oposición a la presente acción constitucional, no sin antes hacer una breve reseña de los factores que dieron origen a la creación de la norma comentada.

Comienza indicando que, en el año de 1997 la entonces Autoridad de la Región Interoceánica llevo a cabo un seminario en el distrito de Chame, específicamente en la comunidad de Coronado, donde el tema a tratar fue el anteproyecto de Ley que contenía el "Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal". Asimismo, expresa que este documento expuso el proceso de planificación de las Áreas Revertidas y de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, así como las diferentes normas que fueron expedidas en el proceso de planificación de las áreas revertidas (1963 – 1970).

Además, plantea que debido a la firma de los Tratados Torrijos – Carter de 1977, el entonces Ministerio de Planificación y Política Económica (Ahora parte del Ministerio de Economía y Finanzas) elaboró el documento denominado: "El Desarrollo y la Recuperación de la Zona del Canal", que contiene el significado de la firma de estos tratados y el aprovechamiento de las áreas revertidas en los sectores del pacífico y el atlántico panameño. También, nos habla de la creación de un Parque Nacional dentro de estas tierras, con el propósito de garantizar el



suministro de agua para la población y el normal funcionamiento del Canal de Panamá, que dio origen al Decreto No. 232 del 8 de noviembre de 1979.

Continúa manifestando, que se crea en el año de 1993, el documento denominado: "Compendio de los Usos de Suelo para el Área Revertida Sector Atlántico – Sector Pacífico", además señala que cada comunidad perteneciente a estos dos sectores mostraba ciertos aspectos que la diferenciaban una de la otra, por lo que era necesario que el Ministerio de Vivienda emitiera diferentes regulaciones, las cuales se iniciaron a partir del año 1997, hasta la actualidad. Asimismo, manifiesta que cada una de estas solicitudes se fundamentan en la facultad otorgada a la ARI, por medio de la Ley 5 de 1993, que consiste en planificar, coordinar y decidir la ejecución de las estrategias, programas y proyectos específicos para el uso, conservación y desarrollo de los bienes revertidos.

En otro orden de ideas, el opositor procede a comentar los efectos de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007, concretamente el contenido del artículo 2, opinando en contra del proponente constitucional, ya que considera que el artículo 9 de la mencionada Ley establece que la misma comenzara a regir a partir de su promulgación (13 de febrero de 2007), por lo que sus efectos empiezan a partir de esta fecha, es decir, para el futuro y no retroactivamente como afirma el demandante. Del mismo modo, asegura que las resoluciones que dictó el Ministerio de Vivienda dentro del período de 1997 a 2007, con relación a este tema han surtido sus efectos, sin verse alteradas, modificadas o anuladas por la norma bajo examen; por lo cual señala que, no es correcto alegar que la norma demandada tenga efectos retroactivos.

Al igual que el demandante, entra a establecer cuales son los requisitos que se necesitan para que una Ley tenga efectos retroactivos, conjuntamente hace referencia al concepto de este fenómeno jurídico expuesto por el Dr. Felipe O. Pérez, en su obra *"Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de 1952 a*

1954", donde comenta el fallo de octubre de 1952, bajo ponencia del Magistrado Erasmo de la Guardia.

Por último, el opositor expresa que para poder darse la violación señalada por la presente acción constitucional, es necesario que la norma acusada contenga "cambios o modificaciones de fondo que alteren, reformen o extingan derechos que el Ministerio de Vivienda haya otorgado a terceros a través de resoluciones dictadas en materia de desarrollo urbano para las áreas revertidas". Sin embargo, opina que la reforma que ahora se pretende impugnar no contiene modificaciones de fondo, más bien las mismas constituyen una excepción en la forma, para la emisión de la normativa de las áreas revertidas.

### **III. DECISIÓN DEL PLENO.**

Cumplidos los trámites procesales, corresponde a esta Corporación de Justicia, pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional.

El Pleno se encamina a decidir la presente controversia, instaurando una confrontación de la norma acusada con cualquier precepto constitucional que pueda ser infringido, atendiendo a lo que establece el principio dispositivo atenuado recogido en el artículo 2566 del Código Judicial, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, pero no sin antes hacer una reflexión sobre principio de retroactividad de la Ley.

De esa manera, por lo expuesto y analizando los criterios vertidos por el demandante, la Procuradora General de la Nación y el tercero interesado, que ha expresado argumentos sobre el caso, resulta evidente que la cuestión central, en el presente debate constitucional, se reduce a determinar si el impugnado artículo 2 de la Ley No. 12 de 12 de febrero de 2007, publicada en Gaceta Oficial No. 25,731 de 13 de febrero de 1997, conlleva un efecto retroactivo, contradiciendo el contenido del artículo 46 de la Constitución.

Siendo así, para Guillermo Cabanellas de Torres, la retroactividad de la Ley se da "cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extenderse su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación". (Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico elemental, Editorial Heliasta S.R.L., pag. 285)

Asimismo, una vez más, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio del control constitucional, vuelve a analizar el conocido fenómeno de los efectos de la ley en el tiempo de acuerdo al principio de la retroactividad que consagra el artículo 46 de la Constitución. No obstante, es pertinente destacar, que según el jurista Mario de la Cueva, "ocurre frecuentemente que un acto jurídico haya nacido al amparo de una ley que continúe produciendo efectos al momento en que esa ley dejó de tener existencia en el mundo de lo jurídico y más aún, que esos efectos se prolonguen durante la vigencia de la nueva ley. En este sentido, el citado autor acota que se trata de la cuestión conocida con el nombre de "problema de la retroactividad de la ley". (Sentencia 30 de mayo de 1995)

Por su lado el ex Magistrado Edgardo Molino Mola, al referirse al tema manifiesta que: "La Ley regula los hechos y actos que producen durante su vigencia, esto es la norma. La Ley rige para el futuro inmediato. La ley puede regular hechos y actos ocurridos antes de su vigencia, que es excepcional, y se conoce como los efectos retroactivos de la ley". (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un estudio de Derecho Comparado, Editorial Dike. pag. 126)

Ahora bien, es posible y en ocasiones incluso deseable, que una norma establezca que su aplicación no sólo será sobre hechos futuros sino que se aplicará también a hechos anteriores a su promulgación. Empero, dicha posibilidad supone una situación excepcional, porque puede entrar en contradicción con el principio de seguridad jurídica que protege la certidumbre sobre los derechos y obligaciones que las personas poseen

Ante dichos señalamiento esta Sala Plena, opina que la inconstitucionalidad alegada por el demandante no es válida, puesto que, al analizar en conjunto el

contenido de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007, nos encontramos con que dicha normativa busca reformar ciertos aspectos de la Ley 21 de 1997, la cual aprueba el "Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, y dicta otras disposiciones".

Al mismo tiempo, lo establecido en dicho párrafo constituye una excepción a lo señalado en el contenido original del artículo 13 de la Ley 21 de 1997, más no así un efecto retroactivo, pues, somos de la opinión que lo pretendido por el organismo productor de la norma jurídica, es reafirmar que la nueva Ley, por la cual se introducen ciertos cambios, no tiene efectos retroactivos, más bien sus efectos son hacia el futuro o a partir de su promulgación (artículo 9); igualmente, excluye los actos administrativos dictados desde julio de 1997 hasta la promulgación de la precitada Ley (febrero de 2007), fundamentalmente aquellas relacionadas con el desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, las cuales no se podrán modificar. Es decir, que esta nueva norma es aplicable a los actos administrativos que surjan a partir de su promulgación (13 de febrero de 2007), y no como afirma el proponente y la agente del Ministerio Público.

Precisamente, para complementar lo manifestado en párrafos anteriores, debemos atender a que el principio general de toda Ley, es que su aplicación se da en el presente, sin ser aplicada en el pasado, principio que como cualquier otro admite excepción, pero esto no sucede en el caso bajo estudio. Además, si nos vamos a lo planteado por la doctrina, esta destaca tres (3) teorías sobre la retroactividad de las leyes; a saber: a) **la teoría tradicional o de los derechos adquiridos** (cuyo exponente es Merlin; b) **la teoría de las situaciones jurídica abstractas y de las situaciones jurídicas concretas** (cuyo exponente es el jurista francés Bonnetcase); y, por último, c) **la teoría de los hechos pasados y de los hechos futuros** (cuyo representante es Planiol).

La primera teoría formula que una Ley es retroactiva cuando desconoce derechos adquiridos conforme a una Ley anterior, pues esto no sucede en este caso, ya que el párrafo introducido por medio del Artículo 2 de la Ley impugnada, no desconoce ningún derecho o, mejor dicho ninguna de las resoluciones dictadas por la autoridad respectiva durante el período transcurrido entre 1997 y 2007, que contenga derechos adquiridos ha sido desconocido.

Por otra parte, la segunda de las teorías establece una especie de oposición a la situación jurídica abstracta, la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto o de un hecho jurídico que ha ocasionado actuar en su provecho o en contra de las reglas de una institución jurídica, confiriéndole al mismo tiempo y efectivamente, las ventajas o las obligaciones inherentes al funcionamiento de esta institución. Nuevamente vemos que lo discutido no se puede aplicar a esta segunda teoría, ya que no se confiere ninguna ventaja a determinada persona, más bien se ha legislado en búsqueda de establecer claramente que los actos administrativos que se realizaron antes de la entrada en vigencia de la ley atacada se mantienen vigentes, sin dar ventaja a alguna parte en especial.

La última y tercera de las teorías consagra que, la ley es retroactiva cuando se aplica al pasado, ya sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto, ya sea para modificar y suprimir los efectos de un derecho, efectos que se han realizado; situación que tampoco se configura en este caso, puesto que, la presente normativa no busca apreciar la legalidad de un acto, suprimir o modificar ningún efecto de algún derecho adquirido previamente a la promulgación de la ley bajo examen, el cual haya sido otorgado por las resoluciones dictadas dentro de este periodo (1997 – 2007).

Sobre la base de los planteamientos antes expuestos, y dado que el párrafo contenido en el artículo de la Ley impugnada no violenta el precepto constitucional invocado, ni ninguna otra disposición constitucional, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que la misma debe ser declarada constitucional y así procede a decidirlo.

En consecuencia, el **PLENO** de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 2 de la Ley No. 12 de 12

de febrero de 2007, publicada en Gaceta Oficial No.25,731 de 13 de febrero de 2007, por la cual se adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, que aprueba el Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, y dicta otras disposiciones.

Notifíquese y Publíquese.

**MGDO. ANIBAL SALAS CÉSPEDES**

**MGDO. WINSTON SPADAFORA F.**

**MGDO. HIPÓLITO GILL S.  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)**

**MGDA. ESMERALDA AROSEMENA  
DE TROITIÑO  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)**

**MGDA. NELLY CEDEÑO DE PAREDES**

**MGDO. ALBERTO CIGARRUISTA C.**

**MGDO. LUIS MARIO CARRASCO  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)**

**MGDA. DELIA CARRIZO DE MARTÍNEZ.**

**MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN  
(CON SALVAMENTO DE VOTO).**

**DR. CARLOS H. CUESTAS G.  
SECRETARIO GENERAL**

ENTRADA Nº 214-07  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR LA  
FIRMA FORENSE GALINDO, ARIAS & LÓPEZ, EN  
REPRESENTACIÓN DE LEOPOLDO LUIS BENEDETTI MILLIGAN,  
CONTRA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY Nº 12 DE 12 DE FEBRERO DE  
2007, MEDIANTE EL CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL  
ARTÍCULO 13 DE LA LEY Nº 21 DE 1997.

MAGISTRADO PONENTE: ANÍBAL SALAS CÉSPEDES

### **SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HIPÓLITO GILL SUAZO**

A diferencia de lo que opina la mayoría de los integrantes de esta  
Corporación, respetuosamente considero que en el presente proceso no debió  
declararse la constitucionalidad de la norma examinada, con respaldo a lo  
siguiente:

Mediante la Ley Nº 21, de 2 de julio de 1997, se adoptan el Plan  
Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan  
General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal de  
Panamá.

El artículo 13 de la mencionada Ley establece la posibilidad de variar  
las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional  
mediante un procedimiento específico consistente en la expedición de un  
Ley que estaría precedida del acuerdo entre la entonces Autoridad de  
Región Interoceánica y el Ministerio de Vivienda, previa consulta con  
Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa, hoy Asamblea  
Nacional de Diputados.

Está claro que el texto original de la Ley Nº 21 de 1997, pret  
controlar las actuaciones del Ministerio de Vivienda en este tema, al e

previa aprobación de Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa.

La modificación introducida por el artículo 2 de la Ley N° 12 de 12 de febrero de 2007, publicada en la Gaceta Oficial No. 25,731 de 13 de febrero de 2007, adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley N° 21 de 1997, el cual es demandado de inconstitucional en el presente caso.

El párrafo demandado de inconstitucional señala lo siguiente:

**“Párrafo. Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, en el período comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que adiciona este párrafo”.**

La modificación introducida por la Ley N° 12 de 2007, pretende convalidar a través de la expedición de una Ley posterior, las actuaciones administrativas del Ministerio de Vivienda relativas al desarrollo urbano de los sectores de la Región Interoceánica que se ejecutaron durante el periodo comprendido entre el 3 de julio de 1997 y el 13 de febrero de 2007, es decir, durante un lapso de aproximadamente diez años.

El punto a debatir sería el de la retroactividad de la Ley N° 12 de 2007, en la medida en que sus efectos alcanzan situaciones surgidas durante la vigencia de la Ley N° 21 de 1997, dentro de la cual se dictaron resoluciones administrativas por parte del Ministerio de Vivienda que inciden en el desarrollo urbano de los sectores de la Región Interoceánica.

La regla general en materia de vigencia de la ley en el tiempo, en el supuesto de sucesión de leyes, es el de la irretroactividad de la ley, lo que significa que en principio la ley rige hacia el futuro y no hacia el pasado,



porque de acuerdo con su naturaleza la ley pretende regular hechos sobrevinientes a su emisión.

Es cierto que este principio general puede sufrir algunas excepciones, que se materializan a través de la retroactividad y ultraactividad de la ley para los casos en que la propia ley lo contempla o en determinadas materias, como por ejemplo en lo penal, en el que rige precisamente el principio general de la retroactividad de la ley penal más favorable.

Este principio y sus excepciones están claramente consagrados en el artículo 46 de la Constitución Política, como lo subrayamos a continuación:

“Artículo 46. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada”. (el subrayado es del suscrito)

Ahora bien, dejando por fuera el tema penal, que no es objeto de este debate, la excepción que contempla el Constituyente señala que una ley tendrá efectos retroactivos cuando es de orden público o de interés social y cuando la propia ley así lo señale expresamente, como queda claro del artículo 46 de la Constitución.

La garantía fundamental de la irretroactividad implica que efectivamente se protejan los presupuestos de sucesión de ley en el tiempo, independientemente de que formalmente la ley establezca que la misma rige a partir de su promulgación, si en el fondo no se presentan los supuestos de orden público y de interés social a que tiene que referirse expresamente la ley.

En este sentido, la decisión de mayoría señala que la norma denunciada no tiene carácter retroactivo, pues la Ley N° 12 de 2007 señala que “rige a partir de su promulgación”. Es evidente que toda norma que se promulgue en el día de hoy rija a partir de la fecha de su publicación. Sin embargo, la decisión pasa por alto el principio de irretroactividad de la ley desde la perspectiva constitucional. Lo correcto sería que el legislador, ante la necesidad de concederle efectos retroactivos a la norma, hubiese acudido al mecanismo que le otorga la propia Constitución Política en el artículo 46.

En atención a que esta posición no es compartida por la mayoría, no me queda otra alternativa que manifestar respetuosamente que, **SALVO EL VOTO.**

Fecha *ut supra*.

  
**Hipólito Gill Suazo**

**Carlos Cuestas**  
Secretario General

Entrada N°214-07

Mgdo. Ponente: Anibal Salas

Acción de inconstitucionalidad presentada por la firma Galindo, Arias & López, apoderados judiciales de Leopoldo Luis Benedetti Milligan, contra el artículo 2 de la Ley N°12 de febrero de 2007, mediante el cual, se adiciona un párrafo del artículo de la Ley 21 de 1997.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
LUIS MARIO CARRASCO M.**

Con el mayor de los respetos debo manifestar que no comparto la opinión patrocinada por la mayoría ya que desde nuestra perspectiva el párrafo que se adiciona al artículo 13 de la Ley N°21 de 1997, introducido por el artículo 2 de la Ley N° 12 de 12 de febrero de 2007, entra en una evidente contradicción con el artículo 46 de la Constitución Política en la medida en que esta norma de la Carta Fundamental expresamente condiciona el efecto retroactivo de las leyes para los casos de orden público o de interés social, y solo cuando en ellas así se exprese.

El párrafo demandado por inconstitucional exceptúa del efecto hacia futuro, que es la regla general en lo que al parámetro temporal de validez de las leyes se refiere, una serie de resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda durante un considerable periodo de tiempo hacia el pasado sin establecer que razones de orden público o de interés social justifiquen esta pretensión.

A nuestro juicio el solo hecho de señalar que el artículo 9° de la misma Ley 12 indica que los efectos de la ley son hacia el futuro no logra zanjar el conflicto constitucional planteado con el párrafo demandado.

Al no ser esta la opinión de la mayoría salvo mi voto.

Fecha Ut. Supra.

  
**MAG. LUIS MARIO CARRASCO**

Entrada N° 214-07

Mgdo. Ponente: Anibal Salas

Acción de inconstitucionalidad presentada por la firma Galindo, Arias & López, apoderados judiciales de Leopoldo Luis Benedetti Milligan, contra el artículo 2 de la Ley N° 12 de 12 de febrero de 2007, mediante el cual, se adiciona un párrafo del artículo 12 de la Ley 21 de 1997.

### **SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO**

Con el debido respeto, debo señalar que como quiera que **no coincido** con el planteamiento medular utilizado por la mayoría de los Magistrados que integran el Pleno de esta Corporación de Justicia, para sustentar la medida judicial de **declarar que no es inconstitucional**, el artículo 2 de la Ley N° 12 de 12 de febrero de 2007, por la cual se adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley N° 21 de 1997, que aprueba el uso, conservación y desarrollo del área del Canal, procedo a cumplir con la formalidad de **salvar mi voto**, lo que hago en los siguientes términos:

Disiento del argumento que se esboza en el segundo párrafo de la página 12 de la resolución judicial, que indica que "lo pretendido por el organismo productor de la norma jurídica, es reafirmar que la nueva Ley, por la cual se introducen ciertos cambios, no tiene efectos retroactivos, más bien sus efectos son hacia el futuro o a partir de su promulgación (artículo 9)".

A mi juicio, esa respuesta judicial, no constituye un razonamiento jurídico suficiente, para desatar la controversia constitucional planteada contra el artículo 2 de la Ley N° 12 de 12 de febrero de 2007. La sola consideración del aludido **artículo 9** de la normativa legal examinada, que preceptúa que "Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación", no resulta apropiada para colegir, indefectiblemente, que la norma censurada, vía demanda de inconstitucionalidad, no tiene efectos retroactivos, fundamentalmente, porque es regla de derecho, que toda disposición, acto o texto normativo aprobado, comience a regir, surtir efectos o cobrar vigencia jurídica, a partir de su promulgación; y esa sola referencia legal no tiene la virtualidad, eficiencia o entidad para hacer desaparecer la posibl

La norma atacada se enmarca, sin duda, en la situación descrita, pues pretende validar actuaciones administrativas realizadas al margen de una clara disposición legal y reconociendo con ello un claro rasgo retroactivo.

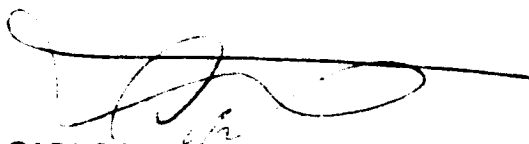
Esta consideración nos obliga a salvar nuestro voto.

Fecha ut supra,



OYDÉN ORTEGA DURÁN

MAGISTRADO



DR. CARLOS H. CUESTAS G.

SECRETARIO GENERAL