



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO**



PANAMÁ, VEINTE (20) DE MAYO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Exp N°21-14/ 26-14 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO JUAN CARLOS HENRÍQUEZ CANO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE GABINETE N°4 DE 15 DE ENERO DE 2013.

**Vistos:**

El licenciado Juan Carlos Henríquez Cano, ha presentado acciones de Inconstitucionalidad contra toda la Resolución de Gabinete N°4 de 15 de enero de 2013 y los artículos 1 y 2 de la misma.

Previo al análisis y desarrollo que corresponde, es importante señalar que en virtud de las reglas sobre acumulación y presentes en esta causa, se procedió a ello. No obstante lo anterior, se debe destacar que el libelo que se refiere a la inconstitucionalidad de toda la resolución, plantea argumentos que se refieren a la forma en que se dictó la misma, específicamente a la falta de firmas de algunos Ministros de Estado y no al fondo de la misma.

Mientras, que respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la mencionada resolución, sí se señalan argumentos de fondo, relativos a los bienes que pueden ser o no objeto de apropiación privada.

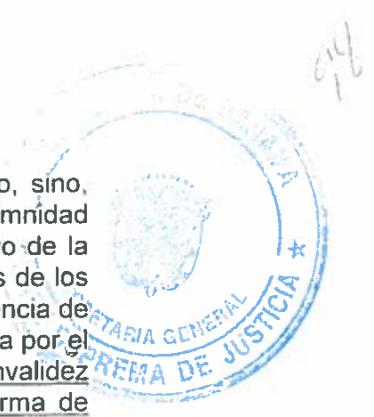
Aclarados estos aspectos, refirámonos a la primera de las acciones promovidas.

Considera el actor que la Resolución de Gabinete N°4 de 15 de enero de 2013, contraviene los artículos 176, 186 y 199 de la Constitución Política.

Respecto a la primera normativa señala:

“... que siendo mandatorio que dicha resolución fuese firmada y refrendada por **'todos los Ministros de estado'**, se omitieron las firmas y consecuente refrendo de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral (ALMA CORTES) y del Ministro de Desarrollo Social (GUILLERMO FERRUFINO). La concurrencia de las firmas y refrendos de **'todos los Ministros del Gabinete'** en las resoluciones de gabinete, no es

un acto opcional ni discrecional del Órgano Ejecutivo, sino, por el contrario, una copulativa obligatoriedad y solemnidad que debe revestir el acto administrativo por imperativo de la norma constitucional in examine. La falta de las firmas de los Ministros de Estado o Ministros de Gabinete, o la ausencia de cualesquiera de ellas, reputan a la disposición expedida por el Consejo de Gabinete de una ostentosa invalidez constitucional y, por ende, de su extinción como norma de inferior jerarquía". (lo resaltado y subrayado es del actor).



En cuanto al artículo 186 constitucional se plantea que:

"... sin atisbo de duda razonable o racional, que para que los actos que no puede ejercer directamente o por sí solo el Presidente de la República en nombre del órgano Ejecutivo, tengan valor, es indispensable e inexorable que cuenten con la firma o refrendo de los Ministros del Ramo o de todos los Ministros del Gabinete, según sea el caso.

Si los actos emanados del Órgano Ejecutivo de los que no puede ejercer unipersonalmente el Presidente de la República, no pueden tener valor legal o constitucional, si no están firmados por el Ministro del Ramo, mucho menos vigor institucional los actos que emanen del Consejo de Gabinete tendrán algún valor si no son refrendados por 'todos los Ministros de Estado' que conforman dicho consejo, quienes con su rúbrica se hacen conjunta y solidariamente responsables de los mismos. Estas firmas deben provenir, ya sea de los titulares de los ministerios o de las personas temporalmente encargadas de ello, lo que es inadmisibles e intolerable es que nada se diga en esas resoluciones de gabinete de los Ministros de Estado que no firmaron esa disposición legal o ejecutiva o que no participaron en la reunión del gabinete celebrada a tal propósito".

Por último, se alega la vulneración del artículo 199 de la Carta Magna, bajo argumentos como los que se detallan:

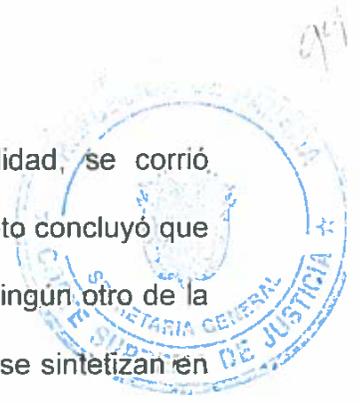
"... la Resolución N°4 de 15 de enero de 2013 no contó con la concurrencia o participación ... de todos los Ministros de Estado e, incluso, no contó con la participación del Vicepresidente de la República.

... el Artículo 199 de la Constitución Política... no describe ni define al Consejo de Gabinete como la Reunión del Presidente de la República con '**alguno o la mayoría**' de los Ministros de Estado...

... el hecho de no haberse constituido o integrado dicho gabinete en la forma y requisitos establecidos en la Constitución Política Nacional, deviene en una ostentosa y beligerante nulidad constitucional o inconstitucionalidad. Esta inadecuada integración del Consejo de Gabinete en la expedición de la Resolución... convierte a la entidad emisora del acto, en '**Autoridad Incompetente**' para ello.

... toda norma o acto administrativo expedido por un órgano colegiado incoherentemente conformado, no puede tener la virtud de estar amparado por la Constitución Política y no pueden gozar de ningún rigor legal o validez". (lo subrayado y resaltado es del recurrente)

En relación a esta primera acción de inconstitucionalidad, se corrió traslado a la Procuradora de la Nación, quien al emitir su concepto concluyó que esta resolución no contraviene los artículos 176, 186 y 199, ni ningún otro de la Constitución Política. Las razones que sustentan esta decisión se sintetizan en los siguientes criterios:



"Hemos de enfatizar que si bien una de las tres formas de ejercer en que realiza (sic) sus funciones es con la participación de todos los Ministros en consejo de Gabinete, no es jurídicamente viable inferir que esta norma encierra la obligación o mandato de que todos los Ministros de Estado deben firmar las Resoluciones de Gabinete, de tal manera que la omisión de la firma de uno de ellos se traduce en la falta de validez absoluta del documento, toda vez que la norma en referencia no contempla ningún requisito o solemnidad indispensable que deba contener los documentos emitidos por el Consejo de Gabinete.

... no se ha transgredido el artículo 176 de la Constitución Política, pues la norma atacada es una Resolución de Gabinete, en la que se aprecia que el Presidente de la República ejerció sus funciones con todos los Ministros, a través del órgano colegiado denominado Consejo de Gabinete, lo que demuestra que se da cumplimiento a la citada disposición constitucional, independientemente de que dos (2) de sus miembros decidieran no firmar o abstenerse de firmar la Resolución impugnada.

Con relación a la infracción aducida del artículo 186 de la Constitución Política, no coincide con el censor constitucional, en que de acuerdo a esta norma todos los actos que no pueda ejercer el Presidente, por sí solo, deben contener la firma del Ministro del ramo o de todos los Ministros de Gabinete para que tengan validez, por lo que la falta de firma de dos (2) Ministros en la Resolución atacada vulnera la norma constitucional en referencia; sin embargo, la lectura del artículo 186 de nuestra Carta Magna, no hace más que descartar cualquier atisbo de posible violación a tal disposición, pues es evidente que su contenido y mandato van encaminados a normar las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del ramo respectivo, en las que sí es obligatorio el refrendo y firma del Ministro para que tales actos tengan valor, y bajo ningún contexto, esta norma hace referencia a las funciones que realiza el Presidente con el Consejo de Gabinete.

Ante lo expresado en el párrafo precedente, debo resaltar una total incongruencia en los señalamientos del accionante, toda vez que el examen de la Resolución impugnada frente al texto del artículo 186 de la Constitución Política, permite suprimir la alegada violación...

... esgrime el accionante la transgresión del artículo 199 de la Constitución Política, esencialmente en que esta disposición exige que el Consejo de Gabinete esté conformado por todos los Ministros de Estado y no por algunos Ministros, por lo que



la Resolución de Gabinete N°4 de 13 de enero de 2013, no se emitió por una autoridad competente, al estar constituida sin la forma y los requisitos exigidos en la Constitución Política, lesionando la norma constitucional citada, empero, el texto de la Resolución atacada no denota que la conformación del Consejo de Gabinete no se diera conforme a derecho, mas bien, da cuenta de que dos (2) miembros de este órgano colegiado no firmaron la Resolución.

En esa tesitura, cabe advertir que la disposición constitucional en mención no expresa la obligación de que los actos emanados de este órgano colegiado contengan las firmas de todos sus miembros, por lo que no puede señalarse que la falta de firma de uno o más de sus miembros lesione esta norma, mucho menos, que el acto atacado se torne inválido por razón de la no firma de uno o más de los miembros del Consejo de Gabinete.

Resulta claro que no existe una norma constitucional que contemple los requisitos formales que debe cumplir un acto emitido por el Consejo de Gabinete, para tales efectos, hemos de remitirnos al Código Administrativo patrio...".

Por medio de la segunda acción de inconstitucionalidad, se impugnan los artículos 1 y 2 de la mencionada resolución, señalándose al respecto, que éstos contrarían el artículo 258 de la Carta Magna. Tal afirmación la sustenta el actor en los siguientes criterios:

"... los bienes definidos y catalogados en el Artículo 258 de la Constitución Política... **NO PUEDEN SER OBJETO DE APROPIACIÓN PRIVADA.**

Estos bienes... están destinados de manera directa a un servicio público, a satisfacer las necesidades de la colectividad o a una función pública o para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

... Los bienes de dominio público no pueden ser privados de esa naturaleza o de ese status simplemente por el hecho de que sobre ellos, específicamente sobre el Mar Territorial o Fondo de Mar se efectúe un relleno o cualquier obra de ingeniería; son inalienables y están fuera del comercio, y ello tiene que ser así puesto que para lograr la permanencia y continuidad de los servicios públicos, y de la función pública que estos bienes están llamados a desempeñar, es imperioso que estén en situación jurídica especial que impida su salida del Estado.

... al aprobar la resolución de Gabinete... el Consejo de Gabinete ha actuado con antilografía y con plena consciencia (sic) del carácter Inconstitucional que adolece la disposición examinada, ante todo al permitir que:

2. Que la finca resultante del relleno al lecho marino pueda ser inscritas como bien patrimonial de La Nación, para luego ser traspasadas en propiedad al inversionista interesado. ...

El otro extremo pernicioso e inconstitucional que contienen las normas de la Resolución de Gabinete recurridas, se



refiere a la Desincorporación o extinción de la categoría de Bienes de Dominio Público del Estado, lo que en doctrina se conoce con el nombre de DESAFECTACIÓN...

... por cuanto aquellos bienes de uso o de dominio público que han sido creados por ley, pueden ser desafectados posteriormente por otra ley...

Pero cuando se trata de bienes de dominio público consagrados expresamente en nuestra Constitución Nacional, como sucede en los numerales que van del 1 al 4 del Artículo 258, solamente es a través de un acto de la misma fuerza normativa o de la misma naturaleza que pueden Desafectarse....

... cuando es la Constitución Nacional la que señala y determina expresamente cuáles son los bienes de dominio público, no puede pretender una Resolución de Gabinete, de inferior jerarquía, DESAFECTAR dichos bienes consagrados en la Constitución. Es que es muy simple: una norma de inferior jerarquía no puede modificar el contenido ni el espíritu de una norma superior sin que ello implique una ostensible violación al ordenamiento jurídico general y a la propia institucionalidad del Estado.

...lo que más preocupa de esta norma, es que no es un Acto Constitucional, ni una Ley Formal, ni un Decreto Ejecutivo, ni un Decreto de Gabinete, el que se encarga de DESAFECTAR los bienes de dominio público contenidos en la Carta Magna, sino una **Resolución del Consejo de Gabinete**, instrumento jurídico de insignificante categoría al paralelizarlo con la jerarquía formal que tiene la Constitución Nacional.

...

Todo lo anteriormente descrito se agrava o se agudiza debido a que, a pesar de su contenido ilegítimo, el propósito o filosofía de la Resolución de Gabinete N°4 de 15 de Enero de 201r (sic) no es DESAFECTAR el bien de dominio público allí descrito, sino Autorizar a la Autoridad Nacional de Tierras para posterior Desafectación...".

Por su parte, y respecto a esta acción de inconstitucionalidad, el Procurador de la Administración concluyó que este proceso debe declararse no viable, ya que se trata de un acto administrativo y, según la Constitución Política, le corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo conocer sobre la legalidad de las resoluciones.

Concluida la anterior etapa, se abrió aquella que permite la incorporación de argumentos por parte de los interesados. No obstante, tal momento procesal no fue aprovechado, por lo que se procede a la decisión de estas controversias.

#### **Consideraciones y decisión del Pleno:**

Planteados los argumentos que sustentan ambas acciones de inconstitucionalidad, se procede a emitir los argumentos necesarios para



determinar si en efecto nos encontramos frente a la vulneración de normas constitucionales o no. Veamos.

Los primeros argumentos que se desarrollan son respecto al artículo 176 de la Constitución Política de Panamá. Esta disposición establece las formas en que el Presidente de la República puede ejercer sus funciones. Señalando que éstas pueden ser por sí solo o con la intervención de uno o todos los Ministros de Estado. Es esta última opción, que se refiere al Consejo de Gabinete, la que se considera violentada por la forma en como se emitió la Resolución de Gabinete N°4 de 2013, donde no consta la firma de dos de los Ministros de Estado. Luego entonces, y al tenor de los criterios del actor cabría preguntarse, ¿ si la falta de estas rúbricas conlleva a considerar que el Presidente de la República ejerció sus funciones de forma indebida?, o ¿si la ausencia de ellas conlleva a considerar que no existe un Consejo de Gabinete?.

A nuestro juicio, estas pretensiones son extremas y plantean conclusiones que no se deducen del contenido e interpretación de la norma constitucional antes mencionada.

Y esto es así, porque según lo planteado, no puede considerarse que la falta de dos firmas en la resolución que se impugna, impliquen que el Consejo de Gabinete no se haya constituido o éstos no se encontraran presentes y, por consiguiente, no se haya conformado. La ausencia de dichas rúbricas, pueden tener muchos significados, ninguno de los cuales puede determinarse con claridad con la resolución que se impugna, ni de su comparación con el artículo constitucional citado.

Por ejemplo, la falta de 2 rúbricas pudiera significar que no se encontraban de acuerdo con lo decidido.

Ante estos planteamientos, la resolución impugnada nos ubica en un escenario donde los hechos que se plantean por el accionante no implican certeza, por el contrario, se refieren a situaciones que pudieran darse. Así las cosas, al final del análisis, los argumentos que se desarrollan no encajan de

forma clara en los presupuestos o situaciones que establece el artículo 176 de la Carta Magna y, además, muchos de los supuestos o cuestionamientos que pudieran surgir en cuanto al significado de la falta de dos firmas en esta resolución de gabinete, no se encuentran en el artículo 176 constitucional.

Esta disposición no señala cuándo este tipo de reunión (Consejo de Gabinete) es válida o no, o los efectos que pudiera tener una resolución dictada en la forma que se ataca.

Por otro lado, el contenido del artículo que se analiza, no obliga a desconocer la firma de la mayoría de los Ministros de Estado y del Presidente de la República, que es la situación concreta que ocurrió en este caso.

Se concluye entonces, que la norma constitucional identificada, no brinda las respuestas a las interrogantes que se plantean, no recoge los distintos escenarios que presentan los argumentos del actor, ni tampoco permite concluir que dada la ausencia de dos firmas, se debe tener por no conformado el Consejo de Gabinete, e inválidas sus decisiones.

Aunado a ello, se observa que los criterios plasmados en esta pretensión, apuntan a que esta Corporación de Justicia sea la que señale cuántos ministros de Estados deben firmar una resolución para que se considere válida y debidamente constituido el Consejo de Gabinete.

Plasmado lo anterior, remitámonos al artículo 186 de la Constitución Nacional. Su lectura, a juicio del actor, plantea con claridad que la resolución impugnada carece de valor. No obstante, su redacción conlleva a este Tribunal Constitucional a una consideración muy distinta a la esbozada.

La normativa bajo estudio, si bien plantea cuándo determinados actos del Ejecutivo pueden o no tener valor, ella es clara en señalar que se trata de aquellos actos donde es necesaria la intervención del Ministro del ramo correspondiente, quien se hará responsable del mismo. Es decir, actos como los Decretos Ejecutivos, que nacen en la forma que prescribe la norma bajo estudio.

Esta interpretación que hemos planteado, encuentra sustento en lo establecido en el artículo 183 numeral 7 de la Carta Magna, y que de forma clara señala entre las atribuciones del Presidente de la República, "Invalidar las órdenes o disposiciones que dicte un Ministro de Estado en virtud del Artículo 186". (lo resaltado es de la Corte).

Con lo indicado, queda claramente plasmado que la regulación que establece la disposición constitucional analizada, es respecto al valor que tienen actos muy específicos, y dentro de los cuales no se encuentran las resoluciones de gabinete como la que nos ocupa.

Adicional a esto, tenemos que el artículo en mención hace referencia a que el acto correspondiente no tendrá valor si no cuenta con la firma del Ministro de Estado respectivo. De esta premisa podemos concluir, que si se aceptara hipotéticamente que esta norma aplica para el acto que se ataca (que ya hemos indicado que no), la misma tampoco se contravendría, ya que la resolución de gabinete, precisamente por ser consecuencia del Consejo de Gabinete, no posee como único responsable a un ministro en específico de determinado ramo, y menos cuando se observa que la resolución ha sido rubricada por la mayoría de ellos.

En otras palabras, nos encontramos frente a la supuesta infracción de una norma constitucional que, interpretada de forma conjunta con otras disposiciones que la complementan (de similar jerarquía), no da lugar a considerar que se ha violentado, toda vez que su contenido atiende a supuestos distintos a los contenidos en el acto censurado.

El artículo 199 de la Carta Política, define o establece qué se entiende por Consejo de Gabinete, es decir, cuál es su conformación. Mientras que la resolución es atacada por la falta de firma de dos ministros de Estado, lo que a juicio del actor contraviene o atentan contra ello.

El análisis de la violación de esta norma, nos conduce indefectiblemente a retomar criterios ya desarrollados respecto a las otras normativas.

Y es que como señalamos con antelación, la resolución impugnada, por el hecho de no contar con la firma de dos de los ministros de Estado, no resulta invalidada por alguno de los preceptos constitucionales invocados. De igual forma, la ausencia de estas dos rúbricas no implica o conlleva de forma evidente y sin lugar a dudas, que la reunión denominada Consejo de Gabinete, no se haya realizado en debida forma. Ello es así, porque la no firma de la resolución, según la Constitución Nacional, no implica la ausencia de algunos de sus integrantes. Muy por el contrario, podría deberse incluso a un desacuerdo en cuanto a la decisión que se adoptaría, y de ahí la negativa para suscribir lo mayoritariamente acordado.

Lo que resulta claro, es que la norma *supra* legal no señala que ante la forma en que se dictó la resolución, se debe entender por no conformado el Consejo de Gabinete y, que en su defecto, la firma de la mayoría de sus integrante no posee ningún valor o trascendencia.

Por estas razones, considera el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que la Resolución de Gabinete N°4 de 15 de enero de 2013, no contraviene las normas mencionadas por el actor.

No obstante lo indicado, veamos si ocurre similar situación con respecto al artículo 258 de la Norma Fundamental, y sobre el cual, el actor, de forma específica señala que ha sido contravenido por los artículos 1 y 2 de la mencionada resolución.

Refirámonos primeramente al artículo 1 de la Resolución de Gabinete N°4 de 15 de enero de 2013, en el cual se dispone desafectar un bien de dominio público, consistente en un área de fondo de mar, y transformarlo en uno de naturaleza patrimonial de la Nación.

Se señala que este bien surgió como consecuencia de un relleno de fondo de mar, lo que a juicio del Consejo de Gabinete, dio lugar a que perdiera "los atributos y características inherentes a los bienes de dominio público...". De esto se verifica, que es el propio acto impugnado el que reconoce que el relleno de

fondo de mar, es un bien de dominio público, el que mediante esta resolución se transforma en uno de naturaleza patrimonial de la Nación.

De estos aspectos, surgen dos términos de singular importancia para la decisión que nos ocupa y, que por ello, debemos tener un concepto claro de los mismos. En ese sentido, podemos señalar que:

"Bienes Patrimoniales del Estado: todos aquellos capaces de ser apropiados por los particulares.

Bienes de Dominio Público: la inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público deriva de su inalienabilidad, esto es, el atributo que impide que se desvirtúe el destino público de tales bienes; por consiguiente un particulares jamás podrá adquirir la propiedad de estos, ni aún por prescripción.

Es el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa administrados, y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada". (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, 5ª edición, Tomo III, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1956, p. 385).

Al considerar o contrastar estas definiciones con lo manifestado en el acto que se ataca, se concluye fácilmente que al haberse reconocido el relleno de fondo de mar como un bien de dominio público, se está aceptando que el mismo es inembargable, imprescriptible e inalienable. Si esto es así, ¿cómo se justifica entonces su transformación a un bien patrimonial del Estado, que sí da lugar a que sea de propiedad privada? A juicio del Consejo de Gabinete, esto puede darse porque se relleno el fondo de mar, y conllevó a que perdiera sus atributos como bien de dominio público. En otras palabras, al decir del Consejo de Gabinete, el sólo hecho de rellenar (en este caso) el fondo de mar, elimina de forma automática a un bien de dominio público, tal característica. Es decir, que los rellenos se constituyen en una de las formas de desafectación de un bien de esta naturaleza.

Sin embargo, frente a esta premisa debemos indicar, que los rellenos que se realicen sobre bienes de dominio público poseen la misma característica que el principal, es decir, que el fondo de mar. Si éste es de dominio público, el



relleno también lo es, tal y como surge del adagio romano de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Es esta la consecuencia que producen los rellenos sobre los bienes de dominio público, y no otro como el planteado en la resolución de gabinete impugnada; donde se le ha dado un efecto distinto, es decir, que los rellenos convierten al bien de dominio público sobre el que se realizó, en uno patrimonial del Estado.

Este planteamiento no puede ser mantenido por esta Corporación de Justicia, quien debe garantizar el respeto a la Constitución Nacional.

El artículo 1 de la resolución atacada, también tiene repercusiones sobre el artículo 17 constitucional, que establece la obligación a las autoridades panameñas de velar por el respeto de los bienes, que en este caso, son los de utilidad pública, es decir, de todos los panameños y extranjeros que se encuentran bajo su jurisdicción. Esto es así, porque mediante esta desafectación de bienes de dominio público de forma incorrecta, las autoridades (Consejo de Gabinete) están incumpliendo con ese deber de preservar los bienes que pertenecen a todos los asociados, como es el que ahora se analiza.

A nuestro juicio, lo antes indicado no sólo demuestra la contravención a los artículos 258 y 17 de la Constitución Nacional, sino también del artículo 3 de la misma, que establece cómo está conformado el territorio panameño.

Y es que si se permite que el Estado a través de rellenos, desafecte los bienes de dominio público, se estaría aprobando que parte del patrimonio de la Nación se viera disminuido, para aumentar los privados. Hecho que a su vez impediría que el Estado pudiera ejercer sus funciones sobre parte de lo que en esencia es y debe ser de la colectividad.

Aclarado este punto, la pregunta obligatoria es si ¿los bienes de dominio público nunca pueden dejar de serlos?

Lo antes expuesto no puede ser llevado a tal extremo, el Estado debe velar porque siempre sea la colectividad la que se vea beneficiada con obras que



incidan en el desarrollo de todo el país. Pero no por ello, toda infraestructura que se realice debe conllevar de forma automática el traspaso de un bien de uso público a un ente particular o privado.



Lo que se pretenden son controles rígidos y precisos para preservar el patrimonio nacional, y no permitir que aquello que pertenece a todos, sea fácilmente entregado a un particular, afectándose así a la colectividad. Por tal razón, se establecen como inalienables los bienes desarrollados en el artículo 258 de la Carta Magna, y aquellos que la ley defina como tales. Por tanto, es bajo la figura de la desafectación que puede darse una transformación en los mismo, pero nunca por el hecho que los relleno que se realicen sobre alguno de ellos, hagan perder a un bien de dominio público, su calidad como tal.

Sin embargo, y pese a que la desafectación es el medio que da paso a que un bien pueda transformarse de dominio público a uno de apropiación privada, es importante tener presente que esta tarea no puede surtirse a través de cualquier método. Para ello, es importante partir de premisas básicas que se desprenden del contenido del artículo 258 de la Constitución Política. La primera consistente en que existen bienes de dominio público naturales y reconocidos por la Carta Magna, y otros (artificiales) que pueden surgir de lo dispuesto en otras normas de menor jerarquía, como los que define el Código Civil. La segunda es que a raíz de esta división, el tratamiento para unos y otros no es igual, ya que como indicamos, unos nacen por disposición constitucional y otros por otro tipo de normas. Aspecto éste que repercute en la forma en que debe y puede surtirse su desafectación.

En ese sentido, resulta claro que el fondo de mar, por las características que posee y encierra, es uno de esos bienes de dominio público reconocido por la Norma Fundamental, de tal suerte, que es a través de ella (Constitución Nacional) que debe surtir su desafectación. Caso contrario sería si lo que se pretende desafectar es un bien de dominio público establecido mediante una



disposición de menor jerarquía. Aquí si se podría concretar una transformación del bien a partir de una normativa de tal nivel.

Y es que resulta claro que lo antes exigido, obedece a planteamientos básicos que se pretenden desconocer bajo algunas corrientes, como lo es que en nuestro sistema jurídico actual, existe la supremacía constitucional, lo que da lugar a que normas que se encuentran debajo de ellas, no puedan trastocar su contenido y esencia.

En tal sentido, queda demostrado que la desafectación dispuesta por el artículo 1 de la Resolución de Gabinete N°4 de 15 de enero de 2013, atenta contra la Carta Magna, ya que con ella se desconoce su supremacía y contenido. Es el artículo 1 del acto atacado, el que desconoce que un bien de dominio público establecido por la Norma Fundamental, debe ser desafectado por una norma de similar jerarquía. Pero además, porque para ello se ha tomando como fundamento un criterio impreciso, de que los rellenos que se realicen sobre bienes de dominio público, convierten a éste en un bien patrimonial del Estado, cuando es todo lo contrario. El relleno se convierte o adopta la misma naturaleza del bien principal, que en este caso, es de dominio público.

Aunado a lo indicado, es importante hacer la salvedad que éste pronunciamiento, ni ningún otro que sobre el particular ha proferido esta Corporación de Justicia, apuntan a que todas las desafectaciones deben realizarse mediante una reforma constitucional. Esto no es lo que se ha concluido, sino que dicho proceso debe realizarse de acuerdo a las reglas que para ello existen y, a través de los mecanismos que corresponden, tomando en consideración para ello el instrumento legal que estableció el bien como de dominio público.

Pero además de esto, es importante destacar que ésta y las decisiones precedentes, están encaminadas a preservar el contenido y alcance de la Constitución Nacional en todo los sentidos y, que en este caso se plantea en el sentido de salvaguardar el patrimonio de la Nación, entre ellos, los bienes de

dominio público. Y ello, entre otros aspectos, se logra al impedir que actuaciones como una resolución de gabinete, desafecte un bien de dominio público para ponerlo en manos de particulares, y sobre la base de premisas desacertadas.



Aunado a esta consideración, también es importante destacar que el preámbulo de la Carta Magna, que posee un valor normativo, y más aún para cuando se ejerce la labor de interpretación constitucional, establece con claridad que este cuerpo normativo se decreta, entre otros aspectos, "*Con el fin supremo de fortalecer la Nación...*". Es decir, que este es uno de los principios en que debe inspirarse toda actuación.

Aclarado la situación del artículo 1 de la Resolución de Gabinete N°4 de 2013, refirámonos al siguiente motivo de esta acción, es decir, el artículo 2 de la misma.

A nuestro juicio, este articulado donde se ordena a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) que inscriba en el Registro Público la finca en cuestión como propiedad de la Nación, deviene en inconstitucional teniendo como base muchos de los argumentos ya estudiados y desarrollados con antelación.

Ello es así, porque el Consejo de Gabinete no fue instituido para ordenar a otras entidades la realización de actividades que pretendan desconocer un mandato claro de la Constitución Nacional, y que en este caso es la preservación de los bienes de dominio público.

Si se da paso a lo que dispone el artículo 2 del acto impugnado, se estaría permitiendo que igualmente se desafecten estos bienes, precisamente porque es la formalidad de la inscripción en el Registro Público, lo que concretaría una desafectación que hemos indicado es contraria a la Norma Fundamental.

La orden que se establece en la norma bajo estudio, sería otra forma o vía para realizar la desafectación, por tanto, y como se ha determinado que en el caso del bien de dominio público que nos ocupa, no puede realizarse más que a



través de una reforma constitucional, no puede ser la ANATI por orden del Consejo de Gabinete, quien suplante esta metodología para concretar tal proceso.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 1 y 2 de la Resolución de Gabinete N°4 de 2013.

Notifíquese.

**MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**

**MAG. WILFREDO SAENZ FERNÁNDEZ**

**MAG. EFREN C. TELLO C.**

**MAG. JERÓNIMO MEJÍA E.**

**MAG. HARLEY J. MITCHELL D.**

**MAG. ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

**MAG. OYDÉN ORTEGA DURÁN**

**MAG. JOSE E. AYÚ PRADO CANALS**

**MAG. VICTOR L. BENAVIDES P.**

**LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.**  
Secretaria General Encargada

LO ANTIPO...  
DECI 2018

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Panamá, 21 de febrero de 2018

En Panamá a los 31 días del mes de Enero del año 2018 a las 9:14 de la mañana

Secretaria General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General

Firma de la Licenciada Encargada