

11 de junio de 1998

Honorable Legislador  
GERARDO GONZÁLEZ V.  
Presidente de la Asamblea Legislativa  
E. S. D.

Señor Presidente de la Asamblea Legislativa:

Doy respuesta a su atento Oficio N°DALP-N-216, fechado el día 20 de mayo de 1998, en el cual tuvo a bien elevarnos la siguiente Consulta:

¿Si posterior a la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 6 de julio de 1995, que declaró la Inconstitucionalidad del `Acto de promulgación de la Ley 2 de 1981¿, `Por la cual se aprueba la nueva división Política Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas¿, se debe suponer que las normas del Código Administrativo que guardan relación con la división territorial, recobran su plena vigencia.¿

Su interesante Consulta está relacionada, con los problemas limítrofes entre las Municipalidades de Las Tablas y Guararé.

Antes de entrar al fondo de su Consulta, nos permitimos señalar las siguientes consideraciones generales, que sin lugar a dudas permitirán una mayor ilustración sobre el punto consultado. Veamos:

1.- Esta Procuraduría, ha desempeñado un papel protagónico en este asunto, en virtud que en el mes de enero de 1991, la Alcaldesa del Distrito de Las Tablas, de ese entonces Sra. María Isabel Cano de Moreno, y la Profesora Nuvia Díaz - Representante del Corregimiento de Las Tablas, en el período 1990 - 1994, elevaron una Consulta a este Despacho, a través de la cual se nos preguntó lo siguiente:

¿Qué criterios se han empleado o se emplean para delimitar áreas jurisdiccionales. Si toda una tradición o costumbres puede ser un elemento de juicio para defender un límite.¿

2.- Este Despacho, por medio de la Consulta N°98 de 17 de febrero de 1992, absolvió la anterior Consulta, realizando una exhaustiva investigación de carácter histórico, legal, social y estadístico. En efecto, en dicha Consulta se hizo mención de los aspectos más relevantes de la historia de Las Tablas y Guararé. También nos referimos a los diversos instrumentos jurídicos, que han regulado los límites de ambos Distritos.

Sobre este tópico en lo medular se señaló:

¿A través de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, se aprueba el Código Administrativo, que en su Título Y°, alude a la División Territorial de Panamá. El artículo 48 de dicho Código, al referirse a los límites del Distrito de Las Tablas con Guararé, señala:

Artículo 48: Los límites del Distrito de Guararé son: partiendo de la quebrada Honda en el Golfo de Panamá, aguas arriba, esa quebrada, hasta donde se le junta la quebrada del Hato; ésta, aguas arriba, hasta el cerro de la Obligación; de este cerro, línea recta a la quebrada de la Limona, y por ésta, al río Guararé; las aguas de este río hasta sus cabeceras en el cerro de Canajagua. Este límite lo separa el Distrito de Los Santos. Desde las cabeceras del río Perales en el cerro de Canajagua, aguas abajo, este río, hasta donde recibe las de la quebrada de la Ermita; ésta, aguas arriba, hasta donde se le juntan las de la quebrada Rosario, siguiendo por las aguas de ésta hasta sus cabeceras; de este Punto, línea recta al extremo Noroeste del cerro de la Cerrezuela; de éste, línea recta, al Tortugo en el Camino real de Guararé a Las Tablas; de este punto, por la quebrada de Tablas Abajo, siguiendo su curso hasta su desembocadura en el Golfo de Panamá, limitado así con el Distrito de Las Tablas. De la boca de la quebrada de Tablas Abajo hasta la de la quebrada Honda, limita el Distrito de Guararé con el pacífico.

La cabecera del Distrito es la Población de Guararé, y a él pertenece el Corregimiento de Llano Abajo.¿

8.- En 1941, la Asamblea Nacional dicta la Ley N°103 de 12 de julio de 1941, por la cual se reforma el Título Y del Libro Primero del Código Administrativo. Según el artículo 39 de esta Ley, la cabecera de la Provincia de Los Santos era la población de Chitré y formaban parte integrante de ella, los Distritos de Chitré, Los Santos, Las Tablas, Macaracas y Ocú. Cabe señalar, que el Distrito de Guararé desapareció como Distrito, convirtiéndose en un Corregimiento del Distrito de Los Santos, tal como se estableció en el artículo 45 de esa Ley.

En el artículo 44 de la Ley 103, los límites del Distrito de Las Tablas, eran los siguientes:

Artículo 44: Los límites del Distrito de las Tablas son los siguientes: desde el río Oria, aguas abajo, hasta su cabecera; de esta una línea recta a la cabecera del Río Estibaná y aguas abajo de dicho Río hasta un punto donde lo intercepta una línea imaginaria, que partiendo del punto medio de la Carretera Central entre Guararé y Las Tablas, pasa por la cabecera del Río Guararé; siguiendo dicha línea hasta su terminación en el punto medio de la Carretera Central entre Guararé y Las Tablas y de allí con rumbo Este hacia el Litoral del Mar Pacífico, y siguiendo dicho Litoral hasta la boca del Río Oria, punto de partida.

La Cabecera del Distrito es la población de Las Tablas y le pertenecen los Corregimientos de Pocrí, Pedasí, Santo Domingo, Paritilla, Valle Rico, La Laja, y La Palma.¿

9. En 1945, se dictó el Decreto de Gabinete N°13 de 8 de febrero de 1945, por el cual se restablece la división territorial anterior a la vigencia de la ley 103, de 12 de julio de 1941.

En el CONSIDERANDO de dicho Decreto, se señaló:

CONSIDERANDO:

Que es un anhelo nacional el que se restablezcan las Provincias y Distritos que fueron suprimidos por medio de la Ley 103;

Que el Gobierno no podía permanecer indiferente a este deseo de la gran mayoría de los panameños; y

Que el Gobierno de Gabinete no puede, por los numerosos reajustes que ello impondría, variar de manera total la estructura político-administrativa que actualmente existe, porque esos reajustes traerían como consecuencia erogaciones cuantiosas que pueden ser inútiles por no poder preverse el régimen que adopte la nueva Constitución, además de dificultades de orden técnico que no es juicioso afrontar para una medida de carácter provisional,...¿

Así, pues, a partir de 1945, Guararé volvió a adquirir la jerarquía de Distrito.

Cabe destacar, que al restablecerse la división territorial anterior a la vigencia de la Ley 103 de 1941, automáticamente se revivieron las disposiciones del Título I° del Código Administrativo.

10. Por medio del Decreto Ejecutivo N°113 de 26 de septiembre de 1979, se crea la Comisión Nacional sobre límites.

Artículo 1: Créase la Comisión Nacional sobre límites Administrativos con facultad para recomendar la solución conveniente y definitiva a los conflictos y discrepancias que existen entre límites de distritos y corregimientos de la República.

Artículo 2: La Comisión Nacional sobre límites Administrativos deberá llevar a cabo los estudios basados en inspecciones directas, consultas a autoridades locales y moradores y cualesquiera otros medios que fuesen necesarios. Coordinará su acción con la Comisión encargada de la demarcación de las regiones indígenas.¿

Artículo 3: Las autoridades nacionales, provinciales y municipales, en todos niveles, brindarán su colaboración a la comisión para el mejor desempeño de sus funciones.¿

Artículo 4: La Comisión estará integrada por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos; el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Presidente del Tribunal Electoral; el Director de Estadísticas y Censo de la Contraloría del Instituto Geográfico Tommy Guardia¿ y un Asesor Presidencial, quienes nombrarán a sus respectivos suplentes y designarán a sus respectivos suplentes y designarán un Coordinador.¿

Artículo 5: La Comisión debe instalarse oficialmente ante el Ministro de Gobierno y Justicia, definirá su propio procedimiento de trabajo y establecerá su calendario de reuniones.¿

Artículo 6: Las recomendaciones de la Comisión serán entregadas al Ministro de Gobierno y Justicia con el fin de que adopten la forma de Proyecto de Ley y siga curso reglamentario para su consideración por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.¿

Con fundamento en lo señalado en el artículo 6 transcrito, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, dictó la Ley N°1 de 27 de octubre de 1982, por la cual se aprueba la División Política-Administrativa de las Provincias de Bocas del toro y la Comarca de San Blas. Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial N°20,006 de 28 de febrero de 1984.

Cabe advertir, que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, aprobó la Ley N°2 de 21 de octubre de 1981, por la cual se aprueba la nueva División Política-Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.

Esta Ley modifica los artículos 46, 48 al 54 del Código Administrativo, referente a la Provincia de Los Santos. En el artículo 33 de esta ley, se señala:

Artículo 33: Los límites del distrito de Guararé son los siguientes:

1. Con el distrito de Las Tablas:

Desde la desembocadura de la quebrada Las Tablas abajo en el Golfo de Panamá, se sigue esta quebrada hasta donde confluye el ramal que nace en La Petaluna con el que nace en el Cerro Cerrezuela; se continúa por este segundo ramal hasta su nacimiento en las proximidades de las faltas del mencionado cerro; desde esta cabecera línea recta al punto más elevado del cerro Correzuela, de aquí línea recta a la cabecera de la Quebrada del Rosario, la cual se sigue hasta su desagüe en la Quebrada de la Ermita o Quebrada del Pueblo; se continúa con el río Perales; el cual se continúa hasta su cabecera; desde aquí, línea recta al punto más elevado del Cerro Canajagua.

...·

Y el artículo 35 nos dice:

Artículo 35: Los límites del Distrito de Las Tablas, son los siguientes:

...

5. Con el Distrito de Guararé:

Desde la cima del cerro Canajagua, línea recta al nacimiento del Río Perales, y siguiendo sus aguas hasta la desembocadura de la Quebrada La Ermita o Quebrada del Pueblo; se continúa aguas arriba esta quebrada hasta donde recibe las aguas de la quebrada del Rosario; la cual sigue su nacimiento; desde esta cabecera, línea recta al punto más elevado del Cerro Correzuela, desde la cima de este cerro, línea recta al ramal de la Quebrada Las Tablas Abajo que nace en las faldas del mencionado cerro; se continúa este ramal, hasta su confluencia con el otro brazo de dicha quebrada que nace en La Petaluna; desde esta confluencia, se sigue por todo el curso de la Quebrada Las Tablas Abajo hasta su desembocadura en el Golfo de Panamá.

...·

3.- Ahora bien, cabe advertir que los nuevos límites señalados en la Ley N°2 de 1981, son las que han creado las discrepancias entre las autoridades de los Distritos de Las Tablas y Guararé, ya que las primeras alegan que los mismos conceden al Distrito de Guararé, tierras que durante cientos de años eran consideradas tierras tableñas. Es más, con la nueva división política-administrativa, se favorecería al Distrito de Guararé

en detrimento del Distrito de Las Tablas, que es la Capital de la Provincia de Los Santos.

4.- Otro aspecto que se debe destacar es el siguiente: A raíz de la investigación que realizó personal jurídico de esta Procuraduría, se detectó que la Ley N°2 de 1981, a pesar de haber sido aprobada y sancionada por los órganos competentes, no fue promulgada en la Gaceta Oficial, razón por la cual la misma no podía tener efectos jurídicos y mucho menos serle aplicable a la sociedad. Así, pues, se planteó la importancia de que esa Ley debió ser promulgada, siguiendo el procedimiento constitucional señalado en esa época.

5.- Al absolver la segunda interrogante, mi antecesor en el cargo puntualizó:

¿Sobre su segunda interrogante, tenemos a bien señalarle que tal como lo manifesté anteriormente, los aspectos históricos deben ser tomados en consideración, para la delimitación de las áreas que dividen las poblaciones, de allí, pues, que no hay impedimento de ninguna índole para que las tradiciones y costumbres de antepasados, puedan servir de soporte para defender un límite.

Con relación a este tema, nos parece que lo más viable sería que las autoridades distritoriales de Las Tablas, se apersonen a la Comisión Nacional de Límites Administrativos y le manifiesten su inquietud, a fin de que se les pueda buscar una solución satisfactoria a la problemática existente. Es más, en la Ley 2 de 1981, los artículos 72 y 73 alude a las funciones de esa Comisión, así:

Artículo 72: La Comisión Nacional sobre Límites Administrativos tendrá como funciones estudiar y resolver las conductas que se relacionen con la División Política Administrativa contenidas en la Presente Ley.

La Comisión Nacional sobre límites Administrativos tendrá su sede en el Departamento de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia.¿

Artículo 73: Los límites políticos Administrativos, cuyos puntos de referencia, pueden ser a causa de conflictos futuros, deberán ser demarcados mediante amojonaduras, con el diseño, forma y dimensiones, de acuerdo con las especificaciones técnicas debidas.¿

Por la relación que guarda para esta consulta, es importante señalar que en el pasado, también se dieron diferencias entre comunidades, debido a sus límites, y las autoridades pertinentes se empeñaban en solucionar tales conflictos; prueba de ello lo tenemos en el año de 1934, en la controversia suscitada entre los Distritos de Alanje y Boquerón, en la Provincia de Chiriquí. Sobre el particular, en la Ley N°74 de 1934, se señaló lo siguiente:

LEY 74 DE 1934  
(De 29 DE DICIEMBRE)

Por la cual se ordena deslindar varios Distritos en la República.

LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ,

CONSIDERANDO:

Que la Línea divisoria de los Distritos de Alanje y Boquerón, de la Provincia de Chiriquí, fijada por el Código Administrativo en sus artículos 26 y 27, no es suficientemente clara, según el parecer de los habitantes de una y otra comprensión, y las autoridades correspondientes encuentran tropiezo para el libre ejercicio de sus funciones dentro del territorio de sus jurisdicciones; y que esto perjudica la buena marcha de la administración pública,

DECRETA:

Artículo 1º: El Poder Ejecutivo procederá, desde la sanción de la presente ley, a deslindar los Distritos de Alanje y Boquerón en la Provincia de Chiriquí.

Artículo 2º: Para verificar dicho deslinde, el Poder Ejecutivo, por medio del Gobernador de la Provincia de Chiriquí, hará concurrir a la práctica de la diligencia a los Alcaldes de ambos Distritos.

Artículo 3º: En la referida diligencia y para mejor esclarecimiento, el Gobernador podrá asesorarse además de los Alcaldes de Alanje y Boquerón, de un número hasta de cinco personas ancianas y honorables y nativas de los lugares denominados Paso del Pericote, en el Río Guirigagua; el Paso de Isidro Castillo del Río Chico, en Sitio de Lázaro y el Paso de los Cobas en las juntas de los Ríos Piedras y Escárrea y que sean conocedores de los puntos que sirven de partida de dicha línea divisoria.

Artículo 4º: El Gobernador y los Alcaldes que hayan intervenido en el deslinde harán amojonar la línea divisoria.

Artículo 5º: Los Alcaldes respectivos usarán del servicio del Personal Subsidiario, por partes iguales, para llevar a cabo el trabajo que éste deslinde ocasiones.

Artículo 6º: De la misma manera y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 14 y 15 del Código Administrativo, procédase a deslindar los Distritos de la Pintada, Olá y Natá, en la Provincia de Coclé, y Calobre en la Provincia de Veraguas.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintinueve días del mes de Diciembre de mil novecientos treinta y cuatro.

El Presidente,

PABLO OTHON

El Secretario,

Arcadio Aguilera O.

\_\_\_\_\_

República de Panamá. Poder Ejecutivo Nacional. Panamá, Diciembre veintinueve de mil novecientos treinta y cuatro.

Publíquese y ejecútese.

HARMODIO ARIAS

El Secretario de Gobierno y Justicia,  
Galileo Solís

De lo expuesto, le reiteramos que ustedes deben dirigirse a las autoridades relacionadas con los límites de los Corregimientos, para que le planteen la problemática suscitada, pienso que ustedes como principales autoridades municipales, están en pleno derecho de defender los límites de su Distrito, máxime cuando encuentran respaldo en aspectos históricos y legales, que demuestran que su aspiración es justa.

6.- Por último se le plantearon una serie de recomendaciones a las autoridades tableñas, para sustentar su reclamo, así:

¿Le sugerimos que al momento de sustentar su reclamo, ante la Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo, deben hacer énfasis en los siguientes aspectos: a) Que el Distrito de Las Talas, tiene más de trescientos (300) años de fundado, lo que conlleva un trato especial; b) Que la ciudad de Las Tablas, es la capital de la Provincia de Los Santos, siendo el centro urbano más importante de la Provincia; c) Que desde 1864 hasta 1981, los límites entre las poblaciones de Las Tablas y Guararé, no habían sido objeto de controversias; d) Que la tradición y las costumbres, así como los comentarios de antepasados y las leyes anteriores a 1981, habían determinado los límites entre Las Tablas y Guararé; e) Que en la actualidad, Guararé es una población que satisface muchas de sus necesidades en Las Tablas; que cuenta con servicios públicos y empresas que reflejan su desarrollo. f) Que en los últimos veinticinco (25) años, el crecimiento poblacional en Guararé, ha registrado un descenso; g) Que el área de influencia de la ciudad de Las Tablas, en cuanto a centro de servicios, comprende los distritos de Las Tablas, Guararé, Pedasí, Pocrí y Tonosí; h) Que un elemento histórico y jurídico de mucho peso, lo constituye el hecho que el Distrito de Guararé, desapareció jurídicamente como Distrito para convertirse en Corregimiento; i) Que en el pasado, 1934, el gobierno nacional de esa época, solucionó los conflictos de límites entre distritos, basándose entre otras cosas, en el asesoramiento de personas ancianas y honorables de esos lugares, que fueron conocedoras de esos límites; j) Que con los nuevos límites señalados por la Ley 2 de 1981, el Centro Regional Universitario de Las Tablas, obra lograda con el aporte del pueblo tableño, y el Colegio San Francisco de Asís, pertenecerían al Corregimiento de Guararé, y k) Que la nueva delimitación afecta al distrito de Las tablas(sic) (cabecera de la Provincia), en beneficio de un distrito, sin el desarrollo del primero.

7.- Por medio de la Nota N°C-70 de 12 de abril de 1993, esta Procuraduría le absolvió una Consulta al Sr. José del C. Serracín, quien en esa época fungía como Director Nacional de Gobiernos Locales. Dicha Consulta versaba sobre los aspectos relativos a la promulgación de la Ley N°2 de 1981, y los efectos jurídicos que tendría la publicación extemporánea de la misma.

8.- A través de la Nota C-N°129 de 17 de junio de 1993, la Procuraduría de la Administración, le absolvió una Consulta al Sr. Juan B. Chevalier - Ministro de

Gobierno y Justicia en ese entonces, relacionada con la viabilidad de la promulgación de la Ley N°2 de 1981.

Es nuestro deber, el señalar que la participación de esta Procuraduría en la problemática jurídica-histórica de los Límites entre Las Tablas y Guararé, siempre se caracterizó por ajustarse a las normas constitucionales y legales, y lo más importante con el interés de ilustrar y establecer docencia, para que los servidores públicos apliquen correctamente las normas jurídicas.

9.- El 9 de abril de 1994, apareció publicada en la Gaceta Oficial N°22.526 la Ley N°2 de 21 de octubre de 1981 - Por la cual se aprueba la nueva División Política Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.

10.- El 10 de agosto de 1994, la firma forense Rosas y Rosas, en representación del Municipio de Las Tablas, presentó ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N°2 de 21 de octubre de 1981 y el acto de la promulgación de la Ley, trece (13) años después de su sanción. Dicha pretensión fue fundamentada en once (11) hechos, los cuales se refirían en forma clara a lo complejo del problema. El demandante señaló como disposiciones inconstitucionales infringidas los artículos 145, 153 incisos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de 1972, el numeral 7 del artículo 153 de la Carta Política vigente, el numeral 1 del artículo 157 y el numeral 5 del artículo 252 de la Constitución.

11.- Por medio de la Sentencia de 6 de julio de 1995, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, decidió que la Ley N°2 de 1981 es INCONSTITUCIONAL.

En la parte esencial de ese Fallo, se señaló:

¿La Ley 2 de 1981 no fue sancionada ni promulgada dentro de los parámetros que regían la fase de producción, omisión que sin duda alguna, produjo la conculcación de la norma Superior. en cuanto al acto mismo de su promulgación, hecho ocurrido trece años después de su expedición por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, bajo disposiciones constitucionales distintas, es de notar que tal acto no correspondía al Presidente de la República -al tenor del artículo 166 de la Constitución vigente-, ya que en los casos de omisión de la promulgación de una ley por un período que exceda los previstos por el capítulo 2° del Título V° de la Constitución Política, esa función compete al Presidente de la República, como aconteció en este caso.

El Pleno al examinar este asunto en lo que respecta a la frase adicionada al artículo 167 de la Constitución por el acto reformativo de 1983, cuando señala que la promulgación extemporánea de una ley no determina su inconstitucionalidad, considera que tal extemporaneidad en su alcance gramatical lato debe apreciarse en relación con los seis días hábiles que siguen a la sanción y dentro de los términos razonables de la interpretación común, pero no puede extenderse tal extemporaneidad al infinito, como en el caso que nos ocupa, en el que una ley que data de 1981 se ha promulgado cuando ya se extinguió el ente legislativo que la gestó, por lo que resulta inaceptable esa extensión a más de una década de retraso. Tal laxitud contradice abiertamente del mandato constitucional que establece claramente el momento cronológico en que las leyes de la República deben recibir su correcta difusión publicidad o promulgación.

Seis días hábiles extendidos a 4745 días, -que es el lapso que comprenden trece (13) años y seis (6) meses- desbordan en exceso hasta el concepto jurídico de extemporaneidad.

En consecuencia, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que el acto de promulgación tardío de la Ley 2 de 1981 es INCONSTITUCIONAL.¿

Pues bien, luego de que nuestro máximo Tribunal de Justicia profirió la Sentencia de 6 de julio de 1995, declarando como INCONSTITUCIONAL, la Ley N°2 de 21 de octubre de 1981, cabe formularnos la siguiente interrogante:

¿Si la Ley N°2 de 21 de octubre de 1981, fue declarada inconstitucional y, por lo tanto,, no tiene eficacia jurídica y aplicación, cuál instrumento jurídico se debe aplicar para regular los límites de las Provincias Centrales?

Esta Procuraduría comparte el criterio expresado por el Departamento Jurídico de la Asamblea Legislativa, cuando señala que con fundamento en el PRINCIPIO DE LA REVIVISCENCIA DE UNA LEY DEROGADA, se debe aplicar las normas sobre límites establecidas en el Código Administrativo, es decir, que éstas últimas adquieren vigencia.

Fundamentamos esta opinión en lo siguiente:

a) La Ley N°2 de 1981, aprobaba la nueva División Político Administrativa de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.

b) En el artículo 75 de esa Ley se disponía: Esta Ley deroga, todas las disposiciones que le sean contrarias¿

c) Con base en el artículo 75, mencionado en el punto anterior, las normas que sobre límites se señalaban en el Código Administrativo, quedaban derogadas.

d) La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por medio de varias Sentencias introdujo en nuestro sistema jurídico el Principio de la Reviviscencia de una Ley Derogada, el cual permite sin lugar a dudas, en este caso concreto, que las normas del Código Administrativo sobre los Límites recuperen su vigencia.

Los Fallos más importantes a través de los cuales la Sala Tercera, se ha referido al mencionado Principio, son los fechados el 8 de junio de 1991 y el de 27 de octubre de 1993, en este último se puntualizó:

¿II. Inconstitucionalidad y derogación: el problema de la reviviscencia de una ley derogada.

El fenómeno de la reviviscencia de una ley derogada, es decir, la recuperación de vigencia de una ley derogada sólo está regulado en nuestro sistema jurídico cuando se produce la derogación (no la inconstitucionalidad) de la ley que derogaba a la ley

anterior. En ese sentido el artículo 37 del Código Civil es muy claro al disponer lo siguiente:

Artículo 37: Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que pone en vigor.¿

No obstante esa norma se refiere a la derogación, pero ¿debe darse igual solución a este problema cuando se trata de la declaración de inconstitucionalidad de una ley que derogaba una ley anterior? La sala entiende que no.

La jurisprudencia comparada cobra aquí especial relevancia ya que el artículo 37 de nuestro Código Civil es una copia de una norma jurídica de Colombia, a saber: el artículo 14 de la Ley 153 de 1887. Resulta interesante entonces examinar cómo ha sido interpretada esta norma en Colombia, de donde ha sido transplantada a Panamá, ya que este análisis es de una referencia de importancia para el presente caso. En este sentido, el Consejo de Estado de Colombia en sentencia de 11 de octubre de 1983 señaló lo siguiente:

Para el caso en estudio, el Decreto Legislativo 3743 de 1982 era inconstitucional desde el 23 de diciembre de ese año, fecha en que se expidió. Pero como desde entonces estaba amparado por la presunción de constitucionalidad, los actos concretos que se consolidaron en su desarrollo deben tener plena validez. Y desde el 23 de febrero de 1983 ese decreto es inejecutable pro haber sido declarado inexecutable en tal fecha.

Eso en cuanto a los efectos del acto controlado jurisdiccionalmente y los del acto que lo controló. Cuestión diferente es la de precisar si al declararse inexecutable el Decreto Legislativo 3743 de 1982 recobraba vigencia el Decreto Reglamentario 2809 del mismo año, a partir del fallo de inexecutableidad.

La respuesta es afirmativa. En efecto, debe considerarse que tal estatuto estuvo viciado de inconstitucionalidad, y por lo tanto el estatuto anterior, regulador de la misma materia, readquiere su vigencia. No puede darse aplicación al artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual la ley derogada no revive por haber sido abolida la que la derogó, porque aquí no se trata de derogatoria¿, que es un fenómeno de extinción de la ley por voluntad del legislador, y en este evento lo ha sido por decisión del contralor jurisdiccional.

En estas condiciones, no se requería la expedición de la resolución acusada, porque automáticamente recobra vigencia el Decreto 1809 de 1982.¿ (Subraya la Sala).

Es evidente, pues, que en Colombia el mismo texto, el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 del cual transplantamos el artículo 37 de nuestro Código Civil, ha sido interpretado en cuanto a que no se refiere el fenómeno de la inconstitucionalidad de una ley que derogó otra ley anterior, interpretación que es consistente con lo sostenido por esta Sala Tercera en cuanto a las diferencias entre los institutos jurídicos de la derogación y de la inconstitucionalidad.

La doctrina más moderna también coincide en que cuando el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad es la nulidad de la ley recobra vigencia la ley que

fue derogada por una ley inconstitucional. Así el tratadista español Luis María Díez-Picazo ha señalado lo siguiente:

Así, pues, hay que partir del dato de que en el Derecho español, la declaración de inconstitucionalidad conlleva la declaración de nulidad de la ley ...

De aquí se desprende, en buena lógica, la reversión del efecto derogatorio y la consiguiente reviviscencia de la ley derogada, ya que *quod nullum est nullum effectum producit*. Si la ley derogatoria resulta ser inconstitucional y nula y, por tanto, son anulados todos sus efectos, también debe caer su efecto derogatorio, que no es, tal como se vio en su momento, sino un efecto normativo más de la ley. La declaración de inconstitucionalidad de la ley derogatoria, de este modo, sería un supuesto de reviviscencia de la ley en sentido propio, ya que aquí la recuperación de la vigencia no procede de un nuevo acto positivo de ejercicio de la potestad legislativa - como ocurre en la derogación de la disposición derogatoria -, sino de la propia ley derogada. Al desaparecer el efecto derogatorio, la ley derogada, por sí sola, recupera la vigencia que aquél había hecho cesar. (La derogación de las leyes, Editorial Civitas, Madrid, Primera Edición, 1990, pág. 251).

Hay que destacar la reviviscencia del texto legal derogado por inconstitucional de la ley que lo derogó se produce tanto en el caso en que el texto original haya sido derogado expresa o tácitamente, o bien haya sido derogado total o parcialmente, ya que, como lo señala Díez-Picazo, la disposición derogatoria de un texto legal conlleva la posibilidad de derogar, incluso, la más ínfima partícula textual de un artículo o un párrafo (obra citada, página 117). Este autor cita el caso del Protocolo de Berlín de 6 de agosto de 1945, cuyo único objeto fue sustituir un punto y coma por una coma en el artículo sexto de la Carta del Tribunal Internacional Militar, lo que tuvo como efecto una considerable limitación de la jurisprudencia de ese tribunal.

La Sala concluye, entonces, que al declarar el Pleno de la Corte que el Decreto-Ley 21 de 1989 era inconstitucional mediante la sentencia de 8 de mayo de 1992, recobraron vigencia a partir de esa sentencia los textos originales de los artículos 45 y 17 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, textos que habían sido derogados parcialmente por el Decreto-Ley 21 de 1989. En la versión original, estas normas, sobre todo el numeral 17 del artículo 17, permitían al Consejo Municipal el nombramiento del abogado consultor del Municipio, razón por la cual el acto administrativo impugnado no las infringe.

No obstante, el acto impugnado sí infringe, por razones de forma, el artículo 42 de la Ley 106 de 1973, que exige que los Concejos adopten por medio de resoluciones las decisiones que no son de carácter general y en este caso el nombramiento lo efectuó el Concejo de Arraiján mediante un acuerdo, que sólo debe adoptarse para decisiones de tipo general. Este vicio de forma adquiere importancia en este caso ya que el mismo debe ser evaluado dentro del marco de la conducta del Concejo de Arraiján que pretendía ir en contra de normas legales que para cualquier lego estaban vigentes al momento del nombramiento pero que, posteriormente, fueron declaradas inconstitucionales por el Pleno de la Corte Suprema. De allí que la Sala deba anular el artículo segundo del Acuerdo No.22 de 1990.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

DECLARA que es NULO por ilegal el artículo segundo del Acuerdo No. 22 de 21 de mayo de 1990, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Arraiján.¿

Lo reproducido sirve para reafirmar, el criterio expresado por esta Procuraduría en párrafos precedentes, en lo atinente a que ante la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley N°2 de 1981, y en virtud del PRINCIPIO DE LA REVIVISCENCIA DE UNA LEY DEROGADA, se debe aplicar lo normado por el Código Administrativo en lo relativo a los límites Administrativos de los Distritos de Las Tablas y Guararé, ya que tales disposiciones recuperan su vigencia.

Estimamos que ésta es la solución más viable y ajustada a Derecho, por la sencilla razón que por razones de seguridad jurídica y en aras de una eficiente Administración Pública, no es dable que una materia tan importante como lo son los Límites entre Municipalidades, se quede sin un instrumento jurídico que los regule.

Esperamos que nuestras recomendaciones, sean observadas y tomadas en consideración, ya que las mismas tienen como finalidad primordial el buscarle una solución al problema que se ha suscitado entre los Distritos de Las Tablas y Guararé.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AMdeF/1/mcs.