

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO



Panamá, veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

El licenciado JOSÉ LUIS SOSA, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos, publicado en la Gaceta Oficial N° 23,659 de 26 de octubre de 1998.

**LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO**

La pretensión que se formula en este proceso constitucional, consiste en que se declare la inconstitucionalidad del artículo 4 de Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, cuyo texto señala:

**“Cuarto:** Los propietarios que no cumplan con las disposiciones anteriores serán sancionados con multa de CIEN BALBOAS (B/.100.00) y en caso de reincidencia, se impondrá multa de QUINIENTOS BALBOAS (B/.500.00) o arresto equivalente, a razón de un (1) día de arresto por cada balboa de multa. En el evento de que el Municipio cumpla con el cercado, bloqueado o limpieza de tales propiedades, deberán reembolsar el costo del gasto en que se hubiese incurrido, lo cual se tramitará por conducto del Juzgado Ejecutor del Municipio de Panamá, sirviendo como título ejecutivo el estado de cuenta que prepare la Alcaldía de Panamá.”

La citada disposición establece hechos punibles y sanciones, que incluye pena de arresto, por infracciones a las normas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos.



Por otro lado, el actor afirma que la norma constitucional infringida es el artículo 31 de la Constitución Política. El contenido de la norma es el siguiente:

**“Artículo 31.** Sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado.”

Los hechos en los que se fundamenta la demanda que ocupa al Pleno, son los siguientes:

**“Primero:** Mediante el Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial N° 23,659 de 26 de octubre de 1998, **se dictan las medidas relativas a los edificios y casas en ruinas o abandonadas, además de solares baldíos.**

**Segundo:** El artículo 4 del Decreto N° 511 de 1998, establece hechos punibles y sanciones por infracciones a las normas relacionadas con edificaciones y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos.

**Tercero:** Lo anterior es evidentemente contrario a la normativa constitucional toda vez que, el Alcalde no puede crear mediante reglamentos, faltas administrativas y sus sanciones, ya que ello sólo puede hacerse mediante ley formal, o sea, expandida por el Órgano Legislativo.

**Cuarto:** Así las cosas, es claro que el artículo 4 del Decreto N° 511 de 1998 infringe el artículo 31 de la Constitución Política.”

La violación que se alega al artículo 31 de la Constitución Nacional, se sustenta sobre la base de que el artículo 4 del Decreto N° 511 de 1998, establece infracciones y sanciones a pesar de que los hechos punibles y sus sanciones, según esta norma constitucional, sólo pueden establecerse mediante Ley formal, criterio que ha sido reconocido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas ocasiones. A juicio del demandante, la determinación de hechos punibles y el establecimiento de su sanción por medio de un reglamento expedido por el Alcalde, escapa de su competencia, pues, ello es función exclusiva del Órgano Legislativo.

## OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por su parte, el Procurador de la Administración mediante la Vista Fiscal N° 1285 de 21 de diciembre de 2009, solicita a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar no viable la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado SOSA, en contra del artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casa en ruinas o abandonadas y solares baldíos.

Según el Procurador de la Administración, la presente acción de inconstitucionalidad bajo análisis, no debió ser admitida, toda vez que la supuesta violación que se alega al artículo 31 Constitucional, que consagra en nuestro medio el principio de legalidad en materia penal, no es aplicable al caso que nos ocupa, puesto que la materia regulada por la disposición acusada, trata de sanciones por las faltas o contravenciones que se cometan en contra de las normas de aseo, que son de naturaleza eminentemente administrativa.

## DECISIÓN DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expuestas las anteriores constancias procesales, el Pleno procede a decidir la presente causa de inconstitucionalidad, previo el siguiente análisis.

No es objeto de discusión, que el artículo 31 de la Constitución Política, consagra en nuestro medio *el principio de legalidad* en materia penal. Tampoco lo es que las sanciones impuestas a los ciudadanos al contravenir normas de aseo, como plantea la Procuraduría de la Administración, son de naturaleza eminentemente administrativa, pues, como en este caso, se originan jurídicamente del párrafo sexto del Capítulo I, del Título III del Libro III del Código Administrativo, correspondiente a la policía urbana que aparece bajo la denominación de *“Comodidad y ornato de las poblaciones”*.

Sin embargo, no debe perderse de vista que como el artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, tachado de inconstitucional, describe



una sanción privativa de la libertad corporal establecida como: “arresto equivalente, a razón de un (1) día arresto por cada balboa de multa”, evidentemente está reservada a la Ley formal; esto es, que previamente haya sido expedida por la Asamblea Nacional.



Sostener que *el principio de legalidad* contenido en el artículo 31 Constitucional, se aplica sólo al proceso penal y no al administrativo, en este sentido no es dable, pues, como bien expone quien recurre, cuando se trate de Derecho Administrativo sancionador, que no es más que una manifestación del ordenamiento punitivo del Estado, le son aplicables principios de orden penal como lo es *el principio de legalidad*, según el cual, es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración y el de tipicidad.

Lo así afirmado, deviene luego de analizar el asunto sometido a la consideración del Pleno, conforme al “*Principio de unidad de la Constitución*” y al “*Principio de Concordancia de las Normas Constitucionales*”, según el cual, la norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional. En atención a tales disposiciones, se advierte que en el artículo 25 Constitucional, ciertamente se tratan conjuntamente los ilícitos penales y los administrativos, y en el artículo 32 Constitucional, que consagra la garantía del debido proceso legal, se garantiza su aplicación a toda causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria, lo que claramente sugiere que *el principio de legalidad* de orden penal que consagra el artículo 31 en comento, se hace extensivo a la potestad sancionadora de la Administración, cuando involucre la privación de la libertad personal.

Al conceptuar sobre el sentido y alcance del artículo 31 de la Constitución Nacional, la Corte ha manifestado en reiteradas ocasiones que sólo la Ley posee la potestad de erigir delitos e instruir sanciones, y cuando la norma expresa “*ley anterior*”, debe ser entendida como Ley formal; es decir,

expedida por la Asamblea Nacional. En fallo de 31 de diciembre de 2002, el

Pleno dejó lo anterior claramente indicado:

“Sólo la ley crea delitos y sus consecuentes sanciones; y en este caso en específico, es sólo a través de ésta, que se pueden crear faltas administrativas y sus respectivas sanciones; y lo anterior es así en vista de la existencia del principio de reserva legal, consagrado en nuestra Carta Magna, en su artículo 31.

En más de una ocasión, la Corte se ha pronunciado con respecto al carácter y alcance del artículo 31. Por ejemplo, en fallo de 10 de abril de 1951 sostuvo que la expresión "Ley anterior contenida en el artículo, debe ser entendida como ley formal, esto es, expedida por la Asamblea Nacional y no como decreto o decreto ley. Esto es que no se puede crear delitos ni penas por medio de decretos".

...  
Siguiendo al Dr. César Quintero, "Esta correcta doctrina fue ratificada por la Corte en su fallo de 13 de marzo de 1952. Al tenor de este precepto (artículo 31) para que un hecho pueda ser sancionado, es absolutamente necesario e imprescindible que el Órgano Legislativo expida una ley en que aparezca configurado el hecho como delito o falta". (Demanda de Inconstitucionalidad Dagoberto Franco contra el Decreto No.004, )11 de marzo de 2002".  
..."

El jurista argentino Roberto Dromi, nos dice que: *"toda restricción a la libertad y a los derechos, debe necesariamente tener su origen en la Ley"*; y cuando explica la relación *"policía y derecho"*, detalla que se manifiesta en los *"Límites de las limitaciones"* y en la posibilidad de aplicar *"Sanciones"*. En cuanto al límite de las limitaciones, explica que debe darse, porque la regulación policial es una limitación a la libertad individual, y, en las sanciones, sostiene que: *"deben tener previsión legal, ...y consisten en arresto, multa, clausura, comiso e inhabilitación. Es decir, que previamente a la aplicación de una sanción debe efectuarse la consideración razonada sobre los fundamentos de su imposición..."* (Derecho Administrativo, 7ª edición actualizada, Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 1998, págs. 666-684-689).

No cabe duda, que la primera autoridad de policía del Distrito de Panamá, ciertamente, excedió las facultades reglamentarias y se abroga funciones legislativas, al establecer pena arresto en la norma que se acusa de



inconstitucional, en desatención de la garantía de reserva de Ley que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Finalmente el Pleno deja sentado, tal como sucedió al expedir el comentado fallo de 31 de diciembre de 2002, que las multas que a través de la disposición motivo de la impugnación se han impuesto, no contravienen en ninguna manera los preceptos contenidos en la Constitución Nacional, toda vez que los Alcaldes tienen facultad para multar o sancionar a los asociados que contravengan las disposiciones existentes, y que se encuentran bajo su tutela. Lo que sí contraviene nuestra Carta Magna, es establecer pena de arresto a situaciones que previamente no han sido tipificadas como delito, y que en consecuencia, tenga determinada pena de privación de libertad.

No obstante a los criterios vertidos por esta Alta Corporación de Justicia, se tiene a bien en este punto, hacer un recuento cronológico de lo examinado en la presente encuesta Constitucional, veamos:

1. La Alcaldía de Panamá emite el Decreto N° 511, el día 9 de octubre de 1998, *“por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos”*, mismo que fuese publicado en Gaceta Oficial N° 23,659 de 26 de octubre de 1998.
2. El día 26 de octubre de 2009, el licenciado JOSÉ LUIS SOSA interpone ante el Pleno de la Corte Suprema, Demanda de Inconstitucionalidad contra el Artículo 4 de este Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998.
3. En el reparto de negocio de fecha 30 de octubre de 2009, le correspondió el conocimiento de esta demanda, al Magistrado Sustanciador Víctor Benavides Pinilla, quien procedió a admitir la Acción Constitucional.
4. Efectuado el procedimiento de la causa, el expediente contentivo de la demanda de inconstitucionalidad, se envía al Despacho del Magistrado Ponente para resolver, el día 17 de marzo de 2010 (ver informe secretarial foja 31).



5. El Magistrado Víctor Benavides Pinilla, coloca en circulación el proyecto de fallo, a partir del día 12 de abril de 2010, y no es sino hasta el día 11 de septiembre de 2014, que culmina la lectura respectiva, parte de los Magistrados integrantes de este Máximo Tribunal de Justicia.

6. No obstante lo anterior, al transcurrir este tiempo, existieron modificaciones y derogaciones al Decreto demandado de inconstitucionalidad, tal es el caso siguiente, que se procede a detallar:

- Decreto N° 1395 de 19 de julio de 2010, publicado en Gaceta Oficial N° 26595 de 10 de agosto de 2010, *“por el cual el Alcalde del Distrito de Panamá, dicta medidas relacionadas con edificios y casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos”*, mismo que derogó el Decreto, y en consecuencia, el Artículo 4 demandado.
- Decreto N° 1625 de 4 de agosto de 2011, publicado en Gaceta Oficial N° 26847 de 10 de agosto de 2011, *“por el cual el Alcalde del Distrito de Panamá, modifica el Decreto N° 1395 de 19 de julio de 2010, que dicta medidas relacionadas con edificios y casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos”*, mismo que modificó el Artículo Primero del Decreto N° 1395 de 19 de julio de 2010.
- Decreto N° 1559 de 12 de agosto de 2014, publicado en Gaceta Oficial N° 27601 de 18 de agosto de 2014, *“que dicta medidas sobre edificios y casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos en el Distrito de Panamá”*, mismo que subrogó los Decretos N° 1395 de 19 de julio de 2010 y N° 1625 de 4 de agosto de 2011.
- Decreto N° 2175 de 9 de diciembre de 2014, publicado en Gaceta Oficial N° 27683-A de 18 de diciembre de 2014, *“que reforma el Decreto N° 1559 de 2014, que dictó medidas sobre edificios y*



*casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos en el Distrito de Panamá*”, mismo que modificó los artículos 14, 15, 16 y 17, y adiciona los artículos 14-A y 15-B, al Decreto N° 1559 de 12 de agosto de 2014.



Por estas razones, advierte la Corte Suprema de Justicia, que no tiene razón de ser la declaratoria de inconstitucionalidad del presente negocio, ya que al haber nuevas normas que regulan esta actividad, ha desaparecido el objeto de la controversia, materializándose el fenómeno jurídico conocido como *obsolescencia procesal* o *sustracción de materia*.

Para el Doctor Jorge Fábrega, destacado procesalista panameño, el fenómeno jurídico denominado *sustracción de materia*, es un instituto poco examinado en la doctrina, pero debe ser entendido como un medio de extinción de la pretensión, constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión, deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes, no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya en reiteradas ocasiones se ha pronunciado con respecto a la *sustracción de materia*, tal y como se aprecia a través del fallo fechado el día 7 de junio de 2002, el cual a la letra señala:

"Consecuentemente, como bien señala el funcionario demandado, esta Superioridad no puede emitir un pronunciamiento de mérito por haberse producido el fenómeno jurídico denominado *sustracción de materia*, concebido en nuestro ordenamiento jurídico como un medio de extinción de la pretensión, debido a que la materia justiciable deja de estar sujeta a decisión."

Por tanto, con base en el hecho de que en el presente proceso constitucional se ha suscitado la extinción de su causa u objeto, el Pleno de la Corte colige, que debe ordenarse su cese y correspondiente archivo.






En virtud de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la acción constitucional interpuesta por el licenciado JOSE LUIS SOSA contra el Artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos; y en consecuencia, **ORDENA** el cese del procedimiento, y el archivo del expediente.

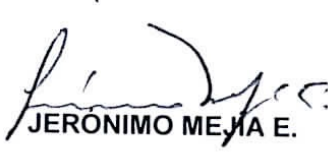
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL**

  
NELLY CEDENO DE PAREDES

  
HERNÁN DE LEÓN BATISTA

  
HARRY A. DÍAZ

  
LUIS R. FÁBREGA S.

  
JERÓNIMO MEJÍA E.

  
HARLEY J. MITCHELL D.

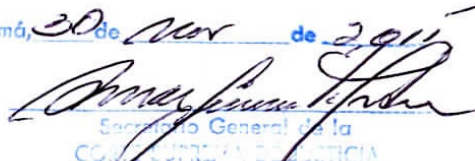
  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN

  
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

  
YANIXSA Y. YUEN  
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 30 de nov de 2015  
  
Secretario General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
OMAR SIMITI GORDÓN  
OFICIAL MAYOR IV  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA