

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1263

Panamá, 11 de diciembre de 2009

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el **licenciado José Luis Sosa**, contra el **artículo primero del decreto 1144 de 4 de abril de 2000**, por el cual se modifica el artículo tercero del decreto alcaldicio 830 de 11 de febrero de 2000.

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte  
Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Norma acusada de inconstitucional.**

El accionante solicita que se declare inconstitucional el artículo primero del decreto 1144 de 4 de abril de 2000, expedido por el alcalde del distrito de Panamá, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo Primero:** Modificar el artículo tercero del decreto 830 de 11 de febrero de 2000, el cual modificaba el artículo octavo del decreto 2025 de 1 de diciembre de 1995 sobre aseo y ornato, el cual de ahora en adelante quedará así:

**'Artículo Octavo:** Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones de este Decreto serán sancionadas por las autoridades correspondientes con multas de diez balboas con 00/100 (B/.10.00) a cinco mil balboas con 00/100 (B/.5,000.00), según la gravedad de la falta.'

..."

**II. Disposición constitucional que se aduce infringida y el correspondiente concepto de la supuesta infracción.**

El accionante aduce la violación del artículo 31 del Texto Constitucional, el cual contiene el principio de legalidad en materia penal. De acuerdo con el criterio del accionante, la norma invocada fue infringida de manera directa, en la forma que expone en las fojas 2, 3 y 4 del expediente judicial.

**III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

En primer término se advierte que el argumento central del accionante radica en el hecho que, a su juicio, el alcalde del distrito de Panamá carecía de facultad para establecer las sanciones aplicables en materia de aseo y ornato a través de un decreto y, por tanto, le correspondía al Órgano Legislativo reglamentar mediante la expedición de una ley formal, lo relativo al régimen de sanciones a imponer por las infracciones cometidas contra las normas de aseo y ornato, por lo que concluye que el decreto 1144 de 4 de abril de 2000 infringe el artículo 31 del Texto Constitucional, el cual consagra el principio de legalidad en materia penal.

En el marco de lo antes indicado, este Despacho estima necesario referirse en primer término a las facultades

constitucionales que se le reconocen a estos funcionarios en su calidad de jefes de la Administración Municipal, entre las cuales, según lo señala específicamente el numeral 5 del artículo 243 de la Constitución Política de la República, está la de ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.

En ese orden de ideas, debe advertirse que el numeral 15 del artículo 45 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 21 la ley 52 de 12 de diciembre de 1984, es claro al señalar que los alcaldes se encuentran facultados para ejercer todas las demás atribuciones que señalen las leyes, y los acuerdos municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación.

En estas condiciones, es importante anotar que el artículo 18 de la ley 41 de 27 de agosto de 1999 "Por la cual se transfieren los servicios relacionados con el aseo urbano y domiciliario en la región metropolitana, a los municipios de Panamá, San Miguelito y Colón", establece que el director municipal de Aseo Urbano y Domiciliario está facultado para imponer multas, conforme lo dispongan los reglamentos, que serán expedidos por el alcalde del municipio respectivo, motivo por el cual, el alcalde del distrito de Panamá procedió a expedir el decreto 1144 de 4 de abril de 2000, que entre otros aspectos, modifica el régimen de sanciones por las infracciones cometidas contra las normas de aseo y ornato. (Cfr. gaceta oficial núm. 23,875 de 30 de agosto de 1999).

Con relación a la supuesta violación del artículo 31 del Texto Constitucional, consideramos conveniente destacar que esta norma constitucional que contiene el principio de legalidad en materia penal, no es aplicable al negocio que nos ocupa, puesto que las sanciones que se impongan a los ciudadanos por las infracciones que cometan en contra de las normas de aseo son de naturaleza eminentemente administrativa y no penal, las cuales nacen o se originan jurídicamente conforme lo dispuesto por el artículo 18 de la ley 41 de 1999, ya citado.

Es importante señalar que el Pleno de esa Corporación de Justicia ha sido constante al señalar que el contenido del artículo 31 de la Constitución Política de la República no es aplicable a los actos de carácter administrativo, como se indica en la parte medular de la sentencia de 3 de julio de 2006, que nos permitimos citar a continuación:

“...

Existe copiosa jurisprudencia nacional que se ha ocupado de ofrecer un concepto sobre la materia que tutela la norma constitucional en cita. En sentencia de 14 de febrero de 1991, el Pleno de la Corte Suprema planteó que: ‘El artículo 31 de la Constitución Nacional establece una garantía de orden penal, pero no se refiere a faltas, ni a sanciones administrativas’ (Resalta el Pleno) (Registro Judicial, febrero de 1991, pág.69). En otro precedente judicial fechado 18 de abril de 1997, este Tribunal Constitucional sentenció que el contenido del artículo 31 de la Carta Fundamental recoge el principio de legalidad en materia penal, que no es aplicable a actos de carácter administrativo; y que ‘las sanciones administrativas no son de naturaleza penal, tanto desde el punto de vista orgánico y material, pues los

órganos que la imponen son administrativos, y por el contenido de dichas sanciones son el resultado de una actuación administrativa, que no tiene por finalidad hacer tránsito a cosa juzgada, sino lograr la eficacia de la administración' (Resalta el Pleno) (Registro Judicial, abril de 1997, págs.115-117). Siguiendo esos mismos lineamientos jurisprudenciales, en fallos de 5 de diciembre de 1994, 21 de junio de 1996, 24 de octubre de 1997, 17 de marzo de 2000 y 31 de diciembre de 2001, el Pleno de esta Corporación de Justicia reiteró que el artículo 31 de la Carta Magna, efectivamente, establece una garantía o principio de legalidad en materia penal.

El marco teórico judicial que viene reseñado, permite colegir que las frases contenidas en el artículo 84 del Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, tachadas de inconstitucionales por la actora, no contravienen el texto del artículo 31 de la Carta Fundamental. Si bien en estos párrafos se describe una sanción, lo cierto es que la misma es de tipo pecuniaria y no privativa de la libertad corporal; además es de carácter administrativa, no penal, ya que su aplicación está a cargo de una autoridad de policía, en este caso, por el Alcalde del Distrito de Panamá, no de un funcionario ordinario de la jurisdicción penal, y la sanción contemplada deviene de una actuación que procesa la infracción administrativa de las disposiciones vigentes en materia de construcciones, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimiento de tierras en el Distrito de Panamá, no de la contravención de un hecho calificado como criminal en la legislación penal vigente en nuestro país.  
..." (el subrayado es nuestro).

En estas condiciones, podemos concluir que la norma legal acusada de inconstitucional no vulnera el artículo 31

del Texto Constitucional, toda vez que el principio o garantía constitucional que consagra no guarda relación con lo establecido en el artículo primero del decreto 1144 de 4 de abril de 2000, el cual regula las sanciones de carácter administrativo que se impondrán a los infractores de las normas de aseo y ornato, ya que dicho principio se refiere a conductas tipificadas como delitos y sus correspondientes sanciones.

En atención a lo antes expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo primero del decreto 1144 de 4 de abril de 2000, por el cual se modifica el artículo tercero del decreto alcaldicio 830 de 11 de febrero de 2000.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**