



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de agosto de 2026
C-SAM-71-26

Señor Alcalde:

Ref.: Vigencia y aplicabilidad de las facultades sancionatorias atribuidas a los alcaldes por el Decreto de Gabinete 57 de 17 de marzo de 1970, en materia de juegos clandestinos.

Me dirijo a usted con respeto, en ocasión de dar respuesta a la Nota 791-DS-2026 de 23 de julio de 2026, mediante la cual solicita criterio jurídico respecto de la vigencia y eficacia de las disposiciones del Decreto de Gabinete 57 de 17 de marzo de 1970 que atribuyen a los alcaldes competencia para sancionar la venta, juego o patrocinio de juegos clandestinos con pena de prisión y multa.

Sobre el particular, corresponde señalar que el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá establece como función del Ministerio Público *servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos*. En concordancia con dicha disposición, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 atribuye a la Procuraduría de la Administración la función de *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto*.

Bajo este marco jurídico, la presente consulta será atendida dentro de las atribuciones constitucionales y legales conferidas a esta Institución, teniendo presente que las opiniones emitidas por este Despacho constituyen orientaciones jurídicas dirigidas a la Administración Pública y no tienen carácter vinculante en sede jurisdiccional.

Honorable Señor
MAYER MIZRACHI MATALÓN
Alcalde del Distrito de Panamá
Ciudad de Panamá

I. Planteamiento y delimitación ...

I. Planteamiento y delimitación de la consulta

La consulta plantea, en esencia, si el alcalde conserva competencia para imponer la pena de prisión de un mes a tres años y la multa de cien balboas (B/.100.00) a cinco mil balboas (B/.5,000.00), previstas en el artículo 38 del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, conforme fue modificado por el artículo 1 del Decreto de Gabinete 57 de 17 de marzo de 1970. También se pregunta si la multa puede aplicarse pese a que el Municipio de Panamá no cuenta actualmente con un procedimiento sancionatorio especial para esa infracción.

II. Análisis jurídico

Como punto de partida, el artículo 38 del Decreto de Gabinete 224 de 1969, modificado por el Decreto de Gabinete 57 de 1970, prohíbe la venta de los juegos clandestinos que allí se describen y establece que *“el que venda, juegue o patrocine cualquiera de estos juegos prohibidos”* será sancionado con prisión, multa y comiso. La propia disposición atribuyó a los alcaldes de distrito el conocimiento de esas infracciones.

En ese contexto, la pena prevista en el Decreto de Gabinete 57 de 1970 es expresamente una pena de *“prisión”*, no una medida provisional ni una sanción pecuniaria administrativa. Conforme al artículo 52 del Código Penal, *la pena de prisión consiste en la privación temporal de la libertad personal* y se cumple en un centro penitenciario o en el lugar *que determine el juez o magistrado competente*. Su imposición exige, además, la observancia de las garantías consagradas en los artículos 21, 31 y 32 de la Constitución Política, relativas a la libertad personal, la legalidad de la pena, la autoridad competente y el debido proceso.

En consecuencia, aunque no se advierte una derogación expresa integral del Decreto de Gabinete 57 de 1970, la atribución que permitía al alcalde imponer prisión debe tenerse por insubsistente e inaplicable por incompatibilidad con el régimen jurídico posterior, de conformidad con el artículo 36 del Código Civil.

Este razonamiento encuentra apoyo en la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 19 de abril de 2006, en la cual el Pleno expresó que *“la derogatoria de una ley puede ser expresa o tácita”*. Asimismo, señaló: *“...una norma se considera insubsistente, es decir sin valor, sin vigencia, cuando ésta es incompatible con otra dictada con posterioridad, cuyo contenido la sustituye íntegramente, o simplemente la hace desaparecer del mundo jurídico, sin indicación o declaración expresa de tal insubsistencia.”* Por tanto, la conducta que pueda revestir características de delito deberá ponerse en conocimiento del Ministerio Público, sin que el alcalde pueda sustituir a la jurisdicción penal ni imponer directamente una pena privativa de libertad.

Por otra parte, distinta es la situación de la multa, toda vez que la sanción pecuniaria prevista en el artículo 38 del Decreto de Gabinete 224 de 1969, modificado por el Decreto de Gabinete 57 de 1970, es separable de la pena de prisión y no resulta, por su propia naturaleza, incompatible con la potestad administrativa sancionadora. La venta de juegos clandestinos afecta el orden público y el monopolio estatal sobre la explotación de los juegos de suerte y azar reconocido actualmente en el artículo 297 de la Constitución Política.

A lo anterior se suma el principio de proporcionalidad que rige el ejercicio de la potestad sancionadora. En sentencia de 19 de agosto de 2025, la Sala Tercera expresó: *“para que sea proporcionada una sanción, la Administración debe justificar, con razones atendibles y con explicaciones razonadas, cuáles son los elementos que concurren a integrar la determinación final de la misma”*.

En ese mismo sentido, la Sala Tercera en sentencia de 18 de marzo de 2015, declaró: *“El poder sancionador está sujeto al principio de legalidad, lo que determina la necesaria cobertura de ésta en una norma con rango legal, así como al principio de proporcionalidad, lo que abarca que la medida decretada debe adecuarse al hecho generador de la misma”*. En ese mismo fallo, al referirse a la graduación, concluyó que la sanción *“ha debido graduarse con base al grado de la obligación legal”*.

En consecuencia, la aplicación de la multa deberá sujetarse a los principios de legalidad y proporcionalidad, de manera que su imposición esté debidamente fundamentada en la normativa vigente y su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias concretas de cada caso.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría es de la opinión:

1. Que las disposiciones del Decreto de Gabinete 57 de 17 de marzo de 1970 no conservan eficacia jurídica en cuanto a que el alcalde esté facultado para imponer la pena de prisión. Aunque el Decreto no ha sido derogado expresamente en su integridad, esa atribución específica resulta incompatible con el régimen constitucional, penal y de justicia comunitaria vigente, por lo que debe tenerse por insubsistente e inaplicable respecto de la autoridad alcaldía. El alcalde no puede ordenar ni imponer prisión con fundamento en dicha norma.
2. Que los alcaldes sí conservan competencia para conocer, en sede administrativa, de la infracción relacionada con la venta, juego o patrocinio de juegos clandestinos y para imponer la multa prevista en el artículo 38 del Decreto de Gabinete 224 de 1969, modificado por el Decreto de Gabinete 57 de 1970. La inexistencia de un procedimiento municipal especial no elimina esa competencia; no obstante, el Municipio debe respetar el debido proceso sancionador, a fin de asegurar uniformidad, legalidad, seguridad jurídica y criterios objetivos en su actuación.

De esta manera ...

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/aap
Exp.SAM-CON-60-26