

7 de Febrero de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad**

**Concepto**

Interpuesto por el **Licdo. Carlos Manuel Lee Vásquez** en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos décimo tercero y décimo cuarto del Decreto Alcaldicio N°1813 de 22 de septiembre de 2000, dictado por el **Alcalde del Municipio de Panamá.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

En virtud del traslado que nos ha conferido vuestro Augusto Tribunal de Justicia, del proceso contencioso administrativo de Nulidad enunciado en el margen superior del presente escrito, procedemos a emitir formal concepto conforme lo dispone el artículo 5, numeral 3, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2001.

**Concepto de la Procuraduría de la Administración**

De la lectura del libelo de la demanda interpuesta por el Licdo. Carlos Lee, observamos que solicitó a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, que declaren nulos, por ilegales, los artículos décimo tercero y décimo cuarto del Decreto Alcaldicio N°1813 de 22 de septiembre de 2000, dictado por el Alcalde del Municipio de Panamá, los cuales expresan lo siguiente:

**"Artículo Décimo Tercero:** Para los efectos de este Decreto considérese vago los individuos que sin tener profesión u

oficio, hacienda o renta viven sin saberse los medios lícitos y honestos de donde les provenga la subsistencia así como los individuos de notorias malas costumbres”.

**“Artículo Décimo Cuarto:** El individuo catalogado como vago a juicio de la autoridad de policía será sancionado con arresto de quince días a seis meses, según la gravedad y circunstancia del hecho”.

El demandante sustentó su alzada, explicando que la vagancia dejó de ser considerada por la Convención Americana de Derechos Humanos como una falta administrativa, por ende, el Decreto N°1813 infringe lo dispuesto en el artículo 30 de ese texto normativo; pues, la restricción al derecho a la libertad ambulatoria de ciudadanos panameños, se ha dado a través de una norma jurídica que no tiene la jerarquía requerida para estos fines, lo que constituye una violación directa por comisión, y por falta de competencia, de este instrumento internacional. (Cfr. f. 94).

El Alcalde del Distrito de Panamá al emitir su Informe de Conducta rendido a la Magistrada Sustanciadora, señaló en su parte medular lo siguiente:

“El Decreto N°1813 de 22 de septiembre de 2000, se forja y surge con base a lo estatuido en nuestro Código Administrativo, específicamente en lo normado en los artículos 931, 962 y 1100 que versan sobre la Seguridad Personal, Seguridad de las Propiedades y la Libertad de Profesiones e Industrias,...

De lo anteriormente reseñado es notorio que la legislación existente faculta y atribuye a la figura del Alcalde y en su defecto a los corregidores como autoridades de policía el deber de brindar y ofrecer a la ciudadanía panameña la protección y

seguridad en general y de todas aquellas conductas o actitudes que puedan surgir o generar un trastorno o alteración que afecte directamente la paz y el sosiego de los asociados.

Esto coincide con las premisas consuetudinarias del derecho, que establecen que el interés particular debe ceder ante un interés general, razón por la cual en uso de las facultades legalmente conferidas y en aras de velar, garantizar y cumplir con mi función de autoridad de Policía, se implementa el citado Decreto N°1813, mediante el cual amplia la conceptualización de las funciones garantes de la paz y la tranquilidad de todas las personas, al determinar aquellas conductas que una vez desplegadas afectan la seguridad y protección tanto de los bienes materiales y físicos como los principios morales que guardan relación y sustenta la integridad de la sociedad y la razón de ello radica en lo señalado e (sic) los artículos 1283 y 1284 vigentes del Código Administrativo,..." (Cfr. fs. 101 a 102).

Luego de lo anterior, este Despacho requirió al Municipio de Panamá información relativa al caso bajo estudio, por lo que nos remitieron copia autenticada del Decreto Alcaldicio N°178 de 22 de enero de 2002, "por el cual se derogan unos Artículos del Decreto N°1813 de 22 de septiembre de 2000".

Al examinar el contenido del Decreto Alcaldicio N°178 de 22 de enero de 2002, observamos que se derogaron los artículos Décimo Tercero y Décimo Cuarto del aludido Decreto N°1813 de 2000, atacados como ilegales.

De suerte que, a nuestro juicio, ha operado el fenómeno jurídico denominado "Sustracción de Materia", pues, al ser derogados los artículos Décimo Tercero y Décimo Cuarto del aludido Decreto N°1813 de 2000, el objeto del proceso se ha

extinguido; por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia le está vedado entrar a analizar los cargos de ilegalidad que se le endilgan a estos artículos.

La Sustracción de Materia constituye un medio de extinción de la pretensión de la parte actora "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 (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida." (Jorge Peirano, El Proceso Atípico, página 129, citado por Jorge Fábrega en Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1988, Tomo II, página 1195).

Para que se produzca la figura jurídica conocida como Sustracción de materia, es imprescindible que concurren varios elementos, a saber: "la existencia de un proceso, que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal, que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto desaparezca, que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia, que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión, que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce del proceso al momento de dictar sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 del Código Judicial." (Jorge Peirano, *ibidem*).

Al respecto, el artículo 979 del Código Judicial, dispone que: "en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier

hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente.”

En este sentido, se ha pronunciado vuestra Sala en casos similares, de los cuales nos permitimos citar los siguientes:

Sentencia de 3 de junio de 1991:

“La sustracción de materia es el fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto. No es más que la extinción sobreviviente de la pretensión, como consecuencia de esa falta de objeto litigioso sobre el que debe recaer la decisión jurisdiccional decisoria de la litis. La pretensión se ejerce frente a otra persona a través del proceso a fin de obtener un efecto jurídico. No puede obtenerse ese efecto jurídico, por tanto, si durante el proceso se extingue la pretensión.”

Auto de 8 de noviembre de 1995:

“La Sala considera que en el presente caso la medida cautelar pedida no procede por cuanto **las normas que se acusan de ilegales, fueron dejadas sin efecto por** los artículos 3 y 7, respectivamente, de la Resolución de Gabinete N°678 de 29 de diciembre de 1994 (Gaceta Oficial N°22,705 de 18 de enero de 1995, págs. 10-13), en los que el Consejo de Gabinete dispuso que el precio de venta de las fincas de la CORPORACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO se establecería en base al avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la república. Como la petición del demandante se dirige, precisamente, al cumplimiento del requisito del avalúo y como éste fue ordenado por la Resolución de Gabinete N°678 de 1995, **la medida cautelar solicitada carece de objeto.**”

Por las razones anotadas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia, en nombre de la república y por autoridad

de la Ley, NIEGA la solicitud de suspensión provisional de los efectos de las normas acusadas..." (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración). (Registro Judicial de noviembre de 1995, páginas 76 y 77).

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, declarar que ha operado el fenómeno jurídico conocido en la práctica forense como, Sustracción de Materia, y en consecuencia, se ordene el archivo del expediente.

**Pruebas:** Aportamos copia autenticada del Decreto N°178 de 22 de enero de 2002, expedido por el Alcalde del Distrito de Panamá.

**Derecho:** Negamos el invocado, por la parte demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/11/bdec

Licdo. Manuel A. Bernal H.  
Secretario General, a.i.