

15 de julio de 1999.

Advertencia de Inconstitucionalidad

Concepto.-Propuesta por la firma de abogados Valdés en representación de Joaquín Perurena Dengo, contra las palabras ¿Actuales¿ del Artículo 43 de la Ley N°5 de 25 de febrero de 1993, modificada por la Ley N°7 de 7 de marzo de 1995 y algunas frases y palabras contenidas en el Decreto Ejecutivo N°90 fechado 16 de agosto de 1996, por medio del cual se adopta el Reglamento de Primera Opción de Compra de Viviendas arrendadas en las Áreas Revertidas.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.(Pleno).

En virtud del traslado que nos ha conferido Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, mediante providencia fechada 20 de abril de 1999, de la Advertencia de Inconstitucionalidad incoada por la firma de abogados Valdés en nombre y representación del señor Joaquín Perurena Dengo, contra la palabra ¿Actuales¿ contenida en el Artículo 43, de la Ley N°5 de 25 de febrero de 1993 modificada por la Ley N°7 de 7 de marzo de 1995, que crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre bienes revertidos y algunas frases y palabras contenidas en el Decreto Ejecutivo N°90 fechado 16 de agosto de 1996, que adopta el Reglamento de Primera Opción de Compra de Viviendas Arrendadas en las Áreas Revertidas; procedemos a emitir nuestro Concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348, numeral 7, y el artículo 2554 ambos del Código Judicial, en los siguientes términos.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

A. El accionante estima que la palabra ¿Actuales¿ comprendida en el Artículo 43, párrafo primero, de la Ley N°5 fechada 25 de febrero de 1993, modificado por la Ley N°7 de 1995, infringe lo estipulado en los artículos 19 y 20 de nuestra Carta Política Constitucional, los cuales rezan de la siguiente manera:

¿Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.¿

¿Artículo 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.¿

El artículo 43 de la Ley N°5 de 1993, modificado por la Ley N°7 de 1995, atacado como Inconstitucional, expresa lo siguiente:

¿Artículo 43: Los actuales arrendatarios de viviendas revertidas o por revertir, que según el Plan General puedan ser objeto de venta, tendrán la primera opción de compra sobre estos inmuebles, incluyendo los terrenos. Al momento de establecerse el precio de venta de las viviendas, deberá prevalecer un criterio social, siempre y cuando estos inmuebles sean para uso residencial y que no implique más de una vivienda por familia.

En el precio de venta de las viviendas deberá contemplarse la depreciación real del inmueble y los ajustes al precio final de venta, de acuerdo con los procedimientos y prácticas de evaluación y peritaje establecidos en el Código Fiscal. Las mejoras construidas a sus expensas por el arrendatario no serán incluidas en el avalúo.

La Junta Directiva de LA AUTORIDAD, conjuntamente con las autoridades competentes, reglamentará todo lo concerniente a los bienes destinados para vivienda, para lo cual se tomará en cuenta a los representantes de las comunidades organizadas en dichas áreas, debiéndose conservar las áreas verdes y recreativas existentes.¿

El advirtente estima que la palabra ¿actuales¿ contenida en el Artículo 43, párrafo primero, de la Ley N°5 de 1993, viola directamente el artículo 19 de la Constitución Política, porque permite que solamente, según interpretación de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), los arrendatarios de las viviendas revertidas al 23 de agosto de 1996, fecha de entrada en vigor del Decreto Ejecutivo N°90 de 1996, tengan derecho a la Primera Opción de Compra de las mismas y excluye de este derecho a los subsiguientes arrendatarios de viviendas revertidas y las viviendas por revertir, con lo cual se configura una violación al principio constitucional panameño de que no habrá fueros ni privilegios personales. (Cfr. fs. 4 vuelta)

Asimismo explicó que, ambos grupos son ciudadanos panameños arrendatarios de viviendas que administra la Autoridad de la Región Interoceánica, y cumplen con los requisitos exigidos por la misma para ejercitar este derecho y, como tales, es decir, como arrendatarios deben recibir el mismo tratamiento, sin que unos tengan privilegios sobre otros. (Cfr. fs. 6)

El advirtente también considera como infringido el artículo 20 de la Constitución Política, ya que establece limitaciones al permitir sólo que los arrendatarios de las viviendas revertidas, a la fecha de entrada en vigor del Decreto Ejecutivo N°90 de 16 de agosto de 1996, tengan derecho a la Primera Opción de Compra de las mismas y excluye de este derecho a los subsiguientes arrendatarios de viviendas revertidas y las por revertir, configurando una violación al principio de igualdad ante la Ley. (Cfr. fs. 6 vuelta)

Por otra parte, señaló que los arrendatarios excluidos son ciudadanos panameños que arriendan viviendas revertidas a la Autoridad de la Región Interoceánica y que cumplen con las mismas condiciones jurídicas que los arrendatarios a los cuales si se les está concediendo la primera opción de compra. (Cfr. fs. 8)

Este Despacho es de la opinión que, en el caso in examine, ha operado el fenómeno jurídico denominado Sustracción de Materia, toda vez que la palabra ¿actuales¿ contenida en el primer párrafo del Artículo 43 de la Ley N°5 de 1993, desapareció con la modificación realizada por la Asamblea Legislativa, mediante Ley N°22 fechada 30 de junio de 1999, publicada en la Gaceta Oficial N°23,832 de 5 de julio de 1999, la cual se adjunta como prueba con nuestra Vista Fiscal.

A continuación transcribimos el texto del artículo 1° de la Ley N°22 de 1999, que modifica el artículo 43 de la Ley N°5 de 1993, así:

¿Artículo 43: Los arrendatarios de viviendas revertidas o por revertir hasta el 31 de diciembre de 1999, que según el Plan General puedan ser objeto de venta, tendrán la primera opción de compra sobre estos inmuebles, incluyendo los terrenos, siempre que los inmuebles sean para uso residencial y que no implique más de una vivienda por familia. Al establecer el precio de venta de las viviendas cuyos actuales ocupantes, arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica, opten por adquirir, deberá prevalecer un criterio social.

En el precio de venta de las viviendas deberá contemplarse la depreciación real del inmueble y los ajustes al precio final de venta, de acuerdo con los procedimientos y prácticas de evaluación y peritaje establecidos en el Código Fiscal. Las mejoras construidas a sus expensas por el arrendatario no serán incluidas en el avalúo.

La Junta Directiva de LA AUTORIDAD, conjuntamente con las autoridades competentes, reglamentará todo lo concerniente a los bienes destinados para vivienda, para lo cual se tomará en cuenta a los representantes de las comunidades organizadas en dichas áreas, debiéndose conservar las áreas verdes y recreativas existentes.¿ (la subraya es nuestra)

Por lo expuesto, somos de la opinión que, no es viable entrar a analizar los supuestos de Inconstitucionalidad que se le endilga a la palabra ¿actuales¿, contenida en el artículo 43, párrafo primero, de la Ley N°5 de 1993 ; ya que, con la emisión y promulgación de la Ley N°22 de 1999, se extinguió el objeto litigioso.

Por tanto, así debe declararlo ese Augusto Tribunal de Justicia en su oportunidad.

B.- El accionante también estima que algunas frases y palabras contenidas en los artículos 1, 3, 5 y 12 del Decreto Ejecutivo N°90 de 16 de agosto de 1996, han infringido los supracitados artículos 19 y 20, de nuestra Carta Política Constitucional.

Al respecto, es menester indicar que la Procuraduría de la Administración tampoco puede entrar a analizar las infracciones alegadas, pues, al producirse la aludida modificación del artículo 43 de la Ley N°5 de 1993, en lo referente a la eliminación de la palabra ¿actuales¿ - a través de la Ley N°22 de 1999 -, el elenco de normas contenidas en el Reglamento de Primera Opción de Compra de Viviendas Arrendadas en las Áreas Revertidas, comprendidas en el Decreto Ejecutivo N°90 de 16 de agosto de 1996, deben ser aplicadas en forma integral frente a lo estipulado en el artículo 43 de la Ley N° 5 de 1993, conforme quedó modificado por la Ley N°22 de 1999.

En la eventualidad que exista alguna disposición Reglamentaria, contraria a lo establecido en el artículo 43 de la Ley N°5 de 1993, con la reforma introducida por la Ley N°22 de 1999, el funcionario encargado de aplicar la norma deberá ceñirse a la Ley. Sobre el particular, la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en Sentencia fechada 9 de agosto de 1990, de la siguiente manera:

¿Frente a dos disposiciones de diversa jerarquía, el artículo 32 de la Ley 17 de 1984 y el Acuerdo N°09/86 de la Junta Académica de la Universidad Tecnológica que contienen disposiciones diferentes, la Sala tiene que señalar que ante ella prima la norma jurídica de superior jerarquía y que por lo tanto los representantes estudiantiles ante el Consejo General Universitario que eligió al Dr. Víctor Levi Sasso debían cumplir con todos los requisitos previstos en el artículo 32 de la Ley 17 de 1984 que, entre otras cosas exige que fueran estudiantes regulares y con un índice académico no inferior a 1.5.

Ante el reglamento manifiestamente ilegal del artículo 32 de la Ley 17 de 1984 que se contiene en el Acuerdo N°09/86 de la Junta Académica de la Universidad Tecnológica, la Sala no tiene otro remedio que dejarlo de aplicar y otorgarle aplicación preferente a la Ley superior.¿ (lo resaltado es nuestro)

Como podemos observar, la Ley prima sobre los Reglamentos cuando la normativa aplicable es contraria a ésta, por ende, estimamos que en el caso bajo estudio, el Decreto Ejecutivo N°90 de 16 de agosto de 1996, que adopta el Reglamento de Primera Opción de Compra de Viviendas Arrendadas en las Áreas Revertidas, deberá aplicarse conforme lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley N°5 de 1993, modificado por el artículo 1°, de la Ley N°22 de 1999.

Por consiguiente, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente al Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, declare en su oportunidad que con relación al artículo 43 de la Ley 5 de 1993, ha operado el fenómeno jurídico

denominado Sustracción de Materia; pues, la palabra ¿actuales¿ contenida en el párrafo primero de dicho artículo fue eliminada por el artículo 1º, de la Ley N°22 de 1999.

Igualmente, con relación a los artículos 1, 3, 5 y 12 del Decreto Ejecutivo N° 90 de 16 de agosto de 1996, pedimos que sean declarados constitucionales por estar de acuerdo con las normas de la Carta Política.

Pruebas: Adjuntamos como prueba, la Ley N°22 de 30 de junio de 1999, contenida en la Gaceta Oficial N°23,832 fechada 5 de julio de 1999.

Derecho: Negamos el invocado, por el Accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/11/bdec.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Artículo 43 de la Ley N°5 de 1993 (modificado mediante Ley N°22 de 1999, desapareció la palabra ¿actuales¿, por tanto, la aludida inconstitucionalidad no se ha producido, sino que ha operado el fenómeno jurídico denominado Sustracción de Materia)