

20 de marzo de 2000.

Honorable Señor
Carlos Bares Weeden
Director General de la
Policía Nacional.
E. S. D.

Respetado Señor Director:

Atendiendo a nuestras funciones Constitucionales y Legales y en especial como Consejero (a) Jurídico (a) de los servidores públicos administrativos que consulten nuestro parecer legal, me permito responder a su Nota S/N, fechada 22 de febrero del 2000, en la cual nos solicita opinión jurídica en torno al contenido del artículo 42 del Reglamento de Tránsito, aprobado mediante Decreto Ejecutivo N°160 de 7 de junio de 1993.

Según nos manifiesta en su exhorto, la inquietud estriba en que la norma citada establece la obligación que tiene todo conductor de vehículo a motor a portar su licencia de conducir y a presentarla a la policía y a la autoridad competente, **previa identificación siempre que éstas lo soliciten**. El punto de controversia es el término **presentar** así como el de **previa identificación**, pues se han suscitado incidentes en donde los conductores de vehículos a motor se han negado a entregar la licencia de conducir a las unidades de tránsito alegando que sólo deben presentarla además de exigirles que se identifiquen como tales.

Antes de entrar a responder su solicitud de fondo, considero oportuno, en un primer momento, definir los conceptos, presentar, licencia de conducir, y previa identificación; para luego analizar, las normas correspondientes a ese tópico y finalmente arribar a las conclusiones de este Despacho.

Conceptos.

1. **Presentar.** Hacer manifestación de una cosa, ponerla en la presencia de alguien. Dar voluntariamente una cosa a alguien. (Diccionario de la Lengua Española, Vigésima primera edición, Tomo II, Edit., Espasa Calpe, S. A., 1992, p. 1661). Guillermo Cabanellas, define el concepto **presentar**, como "Mostrar, enseñar, manifestar.
2. **Licencia de Conducir.** Es un documento público expedido por la respectiva autoridad competente, con validez en todo el territorio nacional, y de carácter personal e intransferible que autoriza a una persona para la conducción de vehículos. (OLANO VALDERRAMA, Carlos Alberto., Tratado Técnico-Jurídico sobre Accidentes de Circulación y Materias Afines., 4ta. Edición., Ediciones. Librería del Profesional, Colombia, 1996, p.566)
3. **Previa Identificación.** (Previa. Anticipado, que va delante o que sucede primero) (Identificación. Reconocer si una persona o cosa es la misma que se supone o se busca. (Cf. Diccionario de la Lengua Española p. 1138.)

Expuesta las anteriores definiciones, pasamos a transcribir el artículo 42 del Decreto N°160 de 7 de junio de 1993 *"por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá."*

"Artículo 42. Todo conductor de vehículo está en la obligación de portar en cualquier momento en que esté manejando, su licencia de conducir y deberá presentarla a la policía y a la autoridad competente, previa identificación siempre que ésta lo soliciten."

Vale resaltar que el citado artículo fue modificado, por razón de que los conductores que infringían las normas del reglamento de tránsito, conservaban en su poder la licencia de conducir, lo cual les permitía seguir operando sus vehículos y seguir incurriendo en subsiguientes infracciones del Reglamento Tránsito; a raíz de esta situación irregular los conductores infractores acumulaban gran cantidad de boletas de tránsito, sin pagar las multas respectivas, por tal motivo, se promulgó el Decreto Ejecutivo N°204 de 8 de octubre de 1998 "por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el transporte

público pagado por pasajeros y se modifica el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N°.160 de 1993.” Y que señalaba lo siguiente. Veamos:

“Artículo 2. El Artículo 42 del Decreto N°.160 de 7 de junio de 1993, quedará así:

‘Artículo 42. Todo conductor de vehículo está en la obligación de portar en cualquier momento en que esté manejando su licencia de conducir y deberá presentarla a la policía y a otras autoridades competentes, previa identificación, siempre que éstas lo soliciten.

La policía y otras autoridades competentes deberán retener la licencia de conducir a los conductores acusados de haber infringido las reglamentaciones de tránsito y extenderle una boleta de citación para que comparezca ante la autoridad correspondiente.

Cuando se trate de las infracciones menores, o sea aquellas a que se refiere el artículo 160 del Decreto Ejecutivo N°. 160 de 7 de junio de 1993, el plazo de citación será de treinta (30) días calendarios dentro de los cuales el conductor podrá manejar portando la referida boleta.

Cuando se trate de citaciones por causa de colisión u otras infracciones de competencia de los Jueces de Tránsito o los Alcaldes, los conductores podrán manejar portando la boleta de citación hasta tanto se celebre la audiencia correspondiente.” (Ver. G.O. 23,648 de 9 de octubre de 1998.)

A pesar de la modificación del anterior artículo 42, se detectó que muchas de estas licencias de conducir, se extraviaban, o se demoraban en devolverla, siendo ineficaz la medida adoptada ya que la misma no había mermado las infracciones, por lo que, la Institución tuvo que promulgar el Decreto Ejecutivo N° 242 de 5 de octubre de 1999 publicado en la Gaceta Oficial N° 23,902 de 7 de octubre de 1999 “por el cual se modifica el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, modificado por Decreto N°204 de 8 de octubre de 1998, y modificar el citado artículo 42”, para evitar las retenciones de las licencias de conducir. Veamos:

“Artículo 1. El Artículo 42 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, modificado por el Decreto Ejecutivo N°204 de 8 de octubre de 1998 quedará así:

‘Artículo 42. Todo conductor de vehículo está en la obligación de portar en cualquier momento en que esté manejando su licencia de conducir y deberá presentarla a la

policía y a otras autoridades competentes, previa identificación siempre que éstas lo soliciten.

La policía y otras autoridades competentes no podrán retener la licencia de conducir a los conductores acusados de haber infringido las reglamentaciones de tránsito.

Cuando se trate de las infracciones menores, o sea aquellas a que se refiere el artículo 160, del Decreto Ejecutivo N°160 de 7 de junio de 1993, el plazo de cancelación será de treinta(30) días calendarios.” (Resaltado Nuestro)

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Luego de las consideraciones doctrinales y legales, iniciaré señalando en primer lugar, que todo conductor que esté manejando por las calles de este país, tiene el imprescindible deber de portar la licencia de conducir; esta exigencia determina que la persona que conduce el vehículo a motor, debe poseer las condiciones físicas y síquicas idóneas pertinentes.

Eso por un lado, y por otro, debe presentar la licencia de conducir, una vez el policía, previa identificación, se lo solicite, es decir, no basta con que sólo el conductor muestre la licencia; ésta debe ser entregada físicamente, al Policía, previa su identificación, o sea , señalando su rango (por ejemplo Cabo o Teniente x) y correspondiente nombre para luego corroborar la autenticidad del documento, y si realmente, la persona (conductor) está habilitada para conducir ese vehículo, o ver, si la licencia está expirada entre otras observaciones.

*La entrega física del documento (licencia de conducir), es momentánea, es decir, sólo por el momento en que el Policía previa su identificación, evalúa el documento, comprobando si está en regla, paso seguido el Policía debe devolver la licencia al conductor, éste no puede retener el documento tal como lo preceptúa el párrafo segundo del Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°.242 de 5 de octubre de 1999, el cual a letra dice: “La policía y otras autoridades competentes, **no podrán** retener la licencia de conducir a los conductores acusados de haber infringido las reglamentaciones de tránsito”.*

Como podemos apreciar, la Ley, es clara al señalar que aun para los casos en que habiendo infracciones al reglamento no podrá retenerse la licencia de conducir, por otras causas que no estén definidas en la Ley o sus reglamentos. Hacerlo le acarreará al Policía una sanción disciplinaria de conformidad con la Ley N°18 de 3 de junio de 1997 “Orgánica de la Policía Nacional”.

Lo antes expuesto tiene su sustento, en el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental “que prohíbe a los funcionarios públicos hacer más allá de lo que la Ley le permite; de igual forma el artículo 8 de la Ley 33 de 8 de nombre de 1984 ‘por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan

otras disposiciones' prohíbe establecer requisitos, medidas o trámites que no se encuentren previstos en sus leyes y reglamentos."

Con la esperanza de que los conocimientos vertidos en esta Consulta contribuyan al mejoramiento de la función administrativa del tránsito, me suscribo del señor Director, con todo respeto y consideración.

Atentamente,

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.*

AMdeF/20/cch.