

Panamá, 8 de marzo de 2002.

Señor
Everildo I. Domínguez G.
Alcalde del
Municipio de Pocrí
Provincia de Los Santos
E. S. D.

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejería jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.041 AMP'01 del 23 de enero del presente año por la cual nos consulta:

“Si en mi despacho se sanciona una persona y se le dan 24 horas para pagar la sanción (multa), si no cumple y cae en desacato me gustaría saber si se le puede aumentar la sanción, aparte de la detención.”

Como quiera que la esencia de su inquietud se circunscribe a la sanción de **multa**, procedemos a citar inicialmente la normativa que la consagra.

El Libro III “Policía” Título I “Policía en general” Capítulo IV “Clasificación de las penas” del Código Administrativo en el **artículo 878** establece los tipos de penas a ser aplicadas por las autoridades administrativas de policía:

“Artículo 878: Las penas que se imponen por las contravenciones preceptivas y prohibitivas de este libro a los responsables de ellas, son las siguientes:

- 1^a Arresto;
- 2^a Multa; y

3ª. Fianza y buena conducta

También tienen carácter de pena ciertas obligaciones especiales, consiguientes a la falta cometida, como la de disolver un baile o reunión públicas y otras análogas. El comiso, o sea la pérdida de los objetos empleados en la comisión de la faltas, se hará efectivo en los casos a que se refiere la ley, como la indemnización de daños y perjuicios procedentes de la falta cometida”

**Nota: la pena de trabajo en obras públicas fue derogada por la Ley 21 de 1998.*

A continuación analizaremos brevemente los conceptos de las penas de *arresto*, *multa* y *fiianza y buena conducta* antes citados. El objetivo de este estudio es comprender la extensión y aplicación de cada una de estas penas con particular énfasis sobre las **multas**.

De esta forma podremos aclarar el alcance de la competencia de las autoridades administrativas de policía en casos específicos, tal y como se desprende de su solicitud.

El **arresto** es definido como la **detención provisional** del presunto reo; **reclusión por tiempo breve** como corrección o pena. La *detención* supone la privación de la libertad de quien se sospecha autor de un delito; tiene carácter preventivo y previo a su presentación ante el juez. La *reclusión* se comprende como el aislamiento o retiro.¹

Precisamente el **artículo 884 del Código Administrativo** explica en que consiste la pena de *arresto*:

“Artículo 884: El condenado a arresto será puesto en la Cárcel del respectivo Distrito o en algún otro lugar del mismo Distrito, como cuartel, puesto de guardia o estación de Policía, cuando para ello hubiere motivo a juicio de la autoridad.

Los ministros de los cultos admitidos en la Nación, los ancianos valedudinarios y las mujeres honestas, podrán sufrir el arresto en casas particulares siempre que den fianza de guardarlo fielmente.”

¹ Ossorio, M., Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales, Edit. Heliasta srl, 21ª edic., Buenos Aires, 1994, p.100, 339, 830.

Sobre la **multa** tenemos que es una pena pecuniaria que se impone por una falta, exceso o delito o por contravenir a lo que con esta condición se ha pactado.²

El **artículo 885 del Código Administrativo** contiene los parámetros al respecto de las *multas*:

“Artículo 885: Las multas que impongan las autoridades de policía ingresarán al Tesoro Municipal respectivo.”

La conmutación de la pena de multa en la de arresto, será en la proporción de veinticuatro horas de esta pena por cada balboa de multa, si el multado, requerido por segunda vez, no efectuase el pago. Pagada la multa, será suspendido el arresto.”

El término **conmutación** viene del verbo *commutar*: cambiar en general una cosa por otra.³

En este sentido, la *pena correccional de multa* se transforma en la *pena correccional de arresto* cuando se demuestra que el inculpado no ha cancelado los dineros solicitados por las autoridades administrativas de policía. Estas sumas solicitadas y especificadas en el Código Administrativo se *imponen por las contravenciones preceptivas y prohibitivas*, tal como lo subraya el **artículo 878** antes citado.

Es importante recalcar que apenas la suma requerida para subsanar la contravención ingrese *al Tesoro Municipal respectivo*, la persona debe ser puesta en libertad. **La medida de arresto en este caso es utilizada solamente para obligar a la persona a cumplir con el tributo debido para corregir la falta cometida.** De lo contrario, se estaría aplicando una doble sanción, lo cual es ilegal.

El artículo 32 de la Constitución Política consagra esta aseveración al establecer que *nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policia o disciplinaria.*

Finalmente, en cuanto a la *fianza de paz y buena conducta*, consideramos que es la medida empleada para proteger la vida, honra y bienes de todas las personas y la de garantizar el respeto efectivo de sus derechos individuales y colectivos, conservando la paz y la tranquilidad en la comunidad.

² Ossorio, M., op. cit, p.626

³ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Edit. Espasa Calpe, 21ª ed., Madrid, 1992, p.543.

El artículo 886 del Código Administrativo confirma este criterio como sigue:

“Artículo 886: El que sea condenado a dar fianza de buena conducta presentará, en el término que le señale el Jefe de Policía, un fiador abonado, a satisfacción de éste, el cual se obligará a responder por la buena conducta del fiado; y para el caso de que éste no la observe, dicho fiador pagará una multa de cincuenta a seiscientos balboas y las costas, daños y perjuicios ocasionados por las faltas. Tanto en este último caso como en el de que no sea presentada la fianza exigida, la autoridad de Policía impondrá al culpable confinamiento por tres a seis meses.

En la resolución en que se imponga pena de dar fianza de buena conducta, se fijará a ésta término hasta de un año o de conformidad subsidiario si no se presentare la fianza.

Esta se hará constar en una diligencia y respecto de aquella regirá lo dispuesto en el artículo 1617 del Código Civil.

De lo anterior se puede deducir que la fianza puede ser fijada por la autoridad de policía antes de que se llegue a consumir una falta administrativa o delito. En ese sentido, la fianza de paz y buena conducta es una medida preventiva que debe aplicar el Corregidor para evitar situaciones de hecho.

Antes de pasar a las conclusiones, es menester citar nuevamente dos preceptos legales importantes por su relación directa con la polémica planteada: el artículo 873 y el artículo 898 del Código Administrativo.

“Artículo 873: Los Jefes de Policía, como autoridades administrativas pueden imponer las penas correccionales que se determinen en este Libro, por contravención a los preceptos y reglas que en él se establecen y las que en lo sucesivo se señalen en leyes, decretos y acuerdos sobre Policía.

Artículo 898: Las penas aplicables en una misma sentencia no (excederán): de un año las de trabajo en obras públicas, arresto y fianza de buena conducta; de dos años la de confinamiento y de seiscientos balboas la de multa.”

**Nota: la pena de trabajo en obras públicas fue derogada por la Ley 21 de 1998.*

El artículo 3 de la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974 “Por la cual se regula el ejercicio de la justicia administrativa policial en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón

y se dictan otras disposiciones” corrobora esta reglamentación al indicar que las faltas a que se refieren los acápites a), b) c) y d) del artículo anterior (2) podrán ser sancionados con penas de arresto de diez (10) días hasta a un (1) año.

No hay que olvidar que las normas de la **Ley 112 de 1974** que regulan la competencia de las autoridades de policía y las sanciones, son aplicables en todo el territorio nacional, tal como lo establece el **artículo 23** de esta misma Ley.

Este despacho considera que las autoridades administrativas de policía sólo podrán aplicar **multas** en los casos que apliquen y cuando éstas no excedan de seiscientos balboas (B/.600.00), tal y como lo especifica el **artículo 898 del Código Administrativo.**

En este mismo orden de ideas, la Ley es taxativa al indicar que las penas aplicables en una misma sentencia *no (excederán)...de un año las...(de) arresto y fianza de buena conducta.*

Finalmente, las autoridades administrativas de policía no pueden aumentar el tributo exigido por la sanción correccional de multa, **a menos que éste no haya sido ampliado en las respectivas leyes, decretos y acuerdos sobre Policía.**

Es nuestra opinión que el Municipio de Pocrí debe realizar las modificaciones pertinentes al Acuerdo Municipal en materia de Policía con la mayor brevedad posible de manera que el o los tributos necesarios sean implementados.

En espera de haber absuelto satisfactoriamente su inquietud, me suscribo de usted con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.