

TEMA: INFRACCIONES DE TRÁNSITO

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras atribuciones legales y constitucionales, y en especial como Asesores Jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, acusamos recibo de su Nota DM - 374, fechada 18 de mayo de 1998, por medio de la cual nos hace las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es la Legislación Panameña que establece arresto o prisión preventiva por infracciones de tránsito?

2. ¿Cuáles son las autoridades nacionales a las cuales la Legislación Panameña les otorga facultades para ordenar la conducción y arresto de cualquier ciudadano?

Antes de entrar a absolver las preguntas, consideramos oportuno conocer los antecedentes que dieron origen a su cuestionamiento; posteriormente externaremos nuestro criterio sobre los puntos planteados en su Consulta.

ANTECEDENTES

Según nos explica Usted, el día 15 de mayo de 1998, le informaron de un incidente ocurrido el día 9 de abril de 1998, a un Funcionario del Ministerio de Obras Públicas, señor Murray, Sergio, el cual fue conducido por unidades de la Policía Nacional desde las Oficinas de dicho Ministerio a la Dirección de Operaciones del Tránsito, ante la presencia del Director de dicha Oficina, Mayor Irving Muñoz, quien ordenó le esposaran, comunicándole arresto, reteniéndolo por más de una hora ante el público. Después fue trasladado a las Oficinas de la Policía del Tránsito hasta tanto, el Jefe de Seguridad y un Abogado del Ministerio averiguaron la ubicación del señor Murray. Posteriormente, el Abogado del Ministerio de Obras Públicas y el señor Murray pasaron al Despacho del Mayor Irving Muñoz, quien procedió a ordenar la confección de una boleta de infracción por desatender señales de tránsito, previa amonestación verbal.

Expuesta las anteriores consideraciones, por el señor Ministro, procederemos, hacer un análisis sobre el concepto de Policía, su clasificación, atribuciones y finalmente, explicaremos el procedimiento que reglamenta las infracciones de tránsito.

Nuestro Código Administrativo al definir Policía y establecer su clasificación, dispone:

"Artículo 855. La Policía es la parte de la administración pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

También se da el nombre de Policía a la entidad encargada del ramo, considerada en sus empleados colectivos e individualmente."

"Artículo 857. La policía se divide en General y especial.

La Policía general comprende las disposiciones que son obligatorias en toda la República, y

La Policía Especial comprende las disposiciones relativas a determinadas poblaciones."

"Artículo 859. La Policía es también Moral y Material.

La Policía Moral tiene por objeto mantener el orden, la paz y la seguridad.

La Policía Material comprende todo lo relativo a la salubridad y el ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos."

"Artículo 860. La Policía Moral se divide en Preventiva, Represiva, Judicial y Correccional.

La Policía Preventiva tiende a evitar la comisión de delitos, culpas, contravenciones o faltas, por medios directos o indirectos distintos del castigo.

La Represiva impide con la fuerza la continuación del delito comenzado o consumado.

La Judicial coopera a la buena administración de justicia, aprehendiendo a los delincuentes, escoltando a los reos, custodiando las cárceles y prestando otros servicios semejantes, y

La Correccional impone castigos por las contravenciones, o sea, la infracción de los preceptos de Policía. Dichas contravenciones son actos perniciosos en sí mismos o aptos para producir otros que lo son."

En el ámbito doctrinal, Emilio Fernández Vázquez en su Diccionario de "Derecho Público", establece el significado de Policía, bajo los siguientes términos:

"...En nuestros días la palabra policía se utiliza por lo menos en tres acepciones diferentes. En un primer sentido, policía significa reglamentación, conjunto de reglas impuestas por la autoridad pública a los ciudadanos, sea en el conjunto de la vida normal diaria, sea en el ejercicio de una actividad específica. Empero no se trata de una reglamentación cualquiera, sino únicamente de ciertas reglamentaciones caracterizadas por sus objetos, que es regir directamente la actividad de los particulares prohibiéndoles ciertas acciones, y su finalidad, que es contribuir de manera muy inmediata al mantenimiento del orden público. Esta aclaración evidencia que sería erróneo pensar que este primer sentido de la palabra policía pudiera comprender todas o algunas de las reglas de derecho.

En un segundo sentido denominase policía al conjunto de los actos de ejecución de las reglamentaciones así formuladas, como también de las Leyes. Dentro de esta segunda acepción se distingue, como veremos, la policía administrativa de la policía judicial. Se refiere aquí a la actividad, consistente en acciones realizadas para asegurar la aplicación y sanción de las reglamentaciones mencionadas en el punto anterior. En este sentido la palabra se emplea en la expresión "llevar a cabo la policía". La policía es, pues, un conjunto de actos jurídicos y de operaciones materiales que tienen por objeto asegurar la aplicación de estas reglamentaciones, prevenir las infracciones de sus disposiciones, hacer constar las violaciones eventualmente cometidas y remitir a sus autores a los tribunales respectivos. En tercer sentido, policía es el nombre que se reserva para las fuerzas públicas encargadas de ejecutar las leyes y los reglamentos, esto es, los agentes públicos, los distintos cuerpos de agentes de policía (en el sentido jurídico amplio del término agente), el personal de cuya actividad resulta el orden público.." (FERNÁNDEZ, V. Emilio "Diccionario de Derecho Público Edit Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 589)

El Jurista Jaime Vidal Perdomo en comentario a la noción de poder de policía, dice:

"El orden, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad pública constituyen los objetos del poder de policía que justifican limitaciones a las libertades individuales. Por eso en frente de cada libertad existe un poder de la autoridad para mantener esos elementos. Son las autoridades municipales las que se encargan principalmente de esa misión, por su cercanía a los administrados y porque la noción de poder de policía dice relación a ciertos factores esenciales de la vida en comunidad, que tiene su expresión más importante en la órbita municipal. (VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Administrativo." 9na. de., Edit. Temis, Bogotá, Colombia, 1987, p.191)

Nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, en fallo emitido por la Sala Tercera con fecha de 28 de abril de 1993, indica que:"... la noción de policía, en sentido lato hace alusión a la potestad de la Administración Pública de establecer límites a las actividades de los administrados con el fin de preservar el orden público... En nuestro sistema jurídico la policía tiene finalidades previstas específicamente en la Ley. Ellas consisten

en mantener el orden, la paz y seguridad (policía moral) y todo lo relacionado a la salubridad y el ornato, la comunidad y el beneficio material de las poblaciones y los campos (policía material), según lo establece el artículo 859 del Código Administrativo(V. R. J. de abril de 1993, p. 103 y 104)

De las definiciones citadas se infiere que los elementos constantes en ellas son la seguridad, tranquilidad, al orden y las paz, por lo que no podemos desconocer que la reglamentación de tránsito existente está definitivamente encaminada a preservar la seguridad y tranquilidad del conjunto social y sus miembros, de allí que no podemos sustraer aquella reglamentación especial del concepto de policía.

Las leyes reguladoras de la actividad vehicular en nuestro país están comprendidas dentro del ámbito de policía, máxime que a través del Decreto No. 160 de 7 de junio de 1993 se establece la imposición de multas o sanciones, cuando por actos de las personas se altera la convivencia pacífica y la tranquilidad de los asociados, como también se dispone la indemnización de daños y perjuicios derivados de la falta cometida, aspectos estos de policía correccional.

Cabe destacar en cuanto a la naturaleza jurídica de las resoluciones que deciden procesos de tránsito, ya nuestra jurisprudencia las ha catalogado como policivas. En efecto, el que fuera Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictaminó en resolución de 12 de febrero de 1947, lo siguiente:

JUICIOS DE POLICÍA. -Las faltas que por motivo de tránsito cometan las personas se hallan castigadas en el Código Administrativo y en el Decreto No. 159 de 19 de septiembre de 1941. El Código que se menciona divide las cuestiones a que la doctrina jurídica y derecho positivo dan el nombre de policía moral y policía material, y en los Parágrafos III (Vías públicas urbanas), IV (tranvías), (Vehículos de rueda en general), del Capítulo Y en el Capítulo III, Parágrafo IX (Vías Públicas), contiene una serie de disposiciones sobre tránsito, que se hallan colocadas bajo el epígrafe genérico de policía material. La enunciación anterior se ha hecho con el simple propósito de advertir que las infracciones relativas al tránsito forman parte de la materia denominada de policía, por lo cual las causas que con relación a ellos se sigan son juicios típicos de policía, en los cuales se profieren condenas de carácter penal o civil. (DÍAZ, B. Manuel Antonio. " Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo". Imprenta Nacional. Panamá, Panamá. 1956. p.p. 35 y 36)

Ahora bien, consideramos que todas las autoridades están llamadas a proteger a todas las personas residentes en su jurisdicción, en la vida, honra, y bienes de éstas , y asegurar el respeto recíproco de sus derechos naturales. (V. artículo 870 del Código Administrativo) en ese sentido, las autoridades, incluyendo los agentes del orden público, deben mostrarse respetuosas en sus actuaciones hacia los particulares pues es a la comunidad a quien primeramente se deben y de manera recíproca esta y sus individuos deben prestar debida colaboración y respeto aquellos en el ejercicio de sus funciones.

Es importante, destacar que la labor de prevención y represión que predica el artículo 860 del Código Administrativo, será puesto en acción para sujetar el comportamiento de los individuos de manera obligatoria a lo dicho por la norma a través de todos los medios lícitos a su alcance. El artículo 876 del mencionado Código dice:

"Artículo 876. Corresponde, igualmente a todos los empleados de Policía, cumplir y ejecutar y hacer que se cumplan y ejecuten todas las disposiciones de este libro, y las que en leyes, decretos y acuerdos sobre Policía se dicten en lo sucesivo, ejerciendo constante vigilancia y haciendo uso de todos los medios que les da Ley para prevenir o contender toda violencia o ataque contra el orden público o contra las personas o propiedades de los particulares; quedando sujeto el ejercicio de estas facultades y

deberes a la responsabilidad de que trata, en su parte final, el artículo 35 de la Constitución de la República.

El procedimiento a seguir por todo agente de policía, cuando una persona se resiste o no quiere cooperar, es el contenido en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 18 de 1997, los cuales tratan del uso de la fuerza de manera limitada; sin embargo es necesario resaltar que el agente de policía debe cumplir con la misión principal de salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado; preservar el orden público, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el Presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política y la Ley, mediante el desempeño de sus funciones deberá vigilar el cumplimiento de los reglamentos de tránsito, señalar infracciones y realizar las investigaciones preliminares sobre los accidentes de tránsito, con el fin de ponerlas en conocimiento de las autoridades competentes. (Cfr. art. 7 de la Ley 18 de 1997)

Los miembros de la Policía Nacional sólo realizarán actos de fuerza como agentes de la autoridad. En ese sentido, el artículo 19 de la citada Ley señala que el empleo de la fuerza queda limitado a lo que sea estrictamente necesaria para llevar a cabo objetivos legítimos, es decir que deben utilizar los niveles de fuerza necesario, dependiendo de la circunstancia.

El artículo 22 de la Ley 18 de 1997 "Ley Orgánica de la Policía", dispone que los niveles de fuerza no letal apropiados, se aplicarán en el siguiente orden:

"1. Persuasión

2. Reducción Física de movimientos

3. Rociadores irritantes y gases lacrimógenas, que no ocasionen lesiones permanentes en la persona

4. Vara policial

Parágrafo. Debe evitarse la colocación de esposas a las mujeres en estado de embarazo, a los ancianos, y a los menores de edad, siempre que no constituyan peligro para la policía, para terceros o para el propio detenido."

La persuasión será ejercida por el policía mediante el uso de palabras o gestos, dirigidos a inducir, mover u obligar, con razones, a la persona a creer o hacer una cosa. (art 23)

El policía podrá reducir físicamente los movimientos del sujeto que se resista al arresto, mediante el uso de esposas, camisa de fuerza, vara policial u otros medios similares (art. 24)

Somos del criterio, que el uso de la fuerza es limitado, y sólo se aplicará en aquellas circunstancias, que evidencien, que la persona no quiere o se resiste a comparecer ante la autoridad competente, para hacer su cargos y descargos.

En cuanto al uso de las esposas por parte de los miembros de la Policía; consideramos que las mismas solo deben utilizarse en aquéllos casos en que ya se encuentre el nivel previo de fuerza, que es la persuasión, y que el sujeto se resista de manera activa al arresto.

En materia de tránsito, el Decreto N°. 160 de 7 de junio de 1993 "Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá", Capítulo XII, Procedimientos, dispone en sus artículos 107, 108 y 109, lo siguiente:

"Artículo 107. Compete a la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre la aplicación y ejecución del presente Decreto en todas sus partes. Para ello se servirá de la colaboración de los demás organismos estatales (Policía Nacional) que fueren necesarios de conformidad, con lo dispuesto en la legislación vigente."

"Artículo 108. Corresponde a la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre a través de los Juzgados de Tránsito , el conocimiento, tramitación, juzgamiento y

sanción por las faltas o infracciones así como la ejecución y cobro de las penas impuestas, de conformidad con lo dispuesto en este Decreto.

"Artículo 109. Compete a la policía de tránsito y a las autoridades que señale la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre la supervisión, ejecución y cumplimiento del presente Decreto, con la obligación de hacer advertencias, boletas de citación a los infractores con sujeción a lo que dispone el artículo 114 de este Reglamento."

COMPETENCIA EN INFRACCIONES MENORES

"Artículo 110. Las acciones u omisiones contrarias a este Reglamento, tendrán el carácter de infracciones menores siempre que no esté en presencia de una colisión, de daños materiales o personales a terceros y serán sancionados en la forma prevista en este Decreto"

"Artículo 111. Las infracciones a que hace referencia el artículo anterior serán del conocimiento del Departamento de Infracciones Menores de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. Contra las citaciones por infracciones sólo cabe recurso de Reconsideración ante la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre"

"Artículo 112. Las infracciones que se cometan al presente Decreto serán castigadas con amonestación o multa. Para la determinación de la fijación de estas la autoridad tendrá en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias que rodearon la infracción."

El caso bajo examen, trata de una infracción menor, "desatender señales", es obvio entonces, que la autoridad competente en este caso, para conocer este tipo de infracciones es el Departamento de Infracciones Menores de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, de conformidad con el artículo 111 del Decreto Ejecutivo No. 160 de 1993 y este tipo de infracciones será sancionado por la citada Dirección, con multa o amonestación de acuerdo a la gravedad de la falta cometida y las circunstancias que rodearon la infracción.

Al hacer una análisis pormenorizado de la competencia de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, nos percatamos que no hay una norma que faculte al Director de dicha citada entidad para arrestar o detener a una persona que cometió la infracción; sólo aquellos casos que guarden relación con accidente de tránsito, el Juez de Tránsito respectivo podrá sancionar con pena de arresto según la gravedad del delito. (Cfr.114 del Decreto N°.160 de 1993) contra la resolución que fije la pena de arresto cabe el recurso de apelación(V. art. 124 del citado Decreto) . Sin embargo, para la sanción que fije la pena de multa o amonestación cabe el Recurso de reconsideración ante el Director del Tránsito.

En atención a su primera pregunta, la Legislación Panameña que establece el arresto no por infracciones de tránsito, sino por accidentes de tránsito es el Decreto Ejecutivo No. 160 de 7 de junio de 1993 "Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá." de conformidad con los artículos 114 a 124 del citado Decreto. En las infracciones menores no existe pena de arresto. Por otro lado si la persona(Conductor) ha irrespetado a la autoridad de policía, ésta deberá ponerla a órdenes de la autoridad competente, ya sea ante el "Corregidor", "Alcalde", para que sancione la falta o contravención .

Vale recordar que existe un principio constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, que prohíbe a los funcionarios hacer más allá de lo que la Ley le permite; nos referimos al principio de legalidad, que de igual forma regula el artículo 8 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 "Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones", y que prohíbe establecer

requisitos, medidas o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en sus reglamentos.

En cuanto a la segunda interrogante, las autoridades nacionales a las cuales la Legislación Panameña les otorga facultades para ordenar la conducción y arresto de cualquier ciudadano, son todos aquellos Jefes de Policía entendiéndose por ellos de acuerdo al artículo 862 del Código Administrativo: "El Presidente de la República en todo el territorio de ésta, a los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios, los jueces de Policía Nocturnos cuando estén de servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones.

NUESTRAS SUGERENCIAS

1. De existir violación del debido proceso en el procedimiento o trámite que se evacúa en el tránsito por parte de las autoridades encargadas, podrá el señor Ministro presentar la Queja ante la Dirección de Responsabilidad Profesional de conformidad con el artículo 60, del Decreto Ejecutivo N°. 204 de 3 de septiembre de 1997 "Por el cual se expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional"

2. La segunda alternativa, es la interposición de una denuncia ante las autoridades del Ministerio Público de conformidad con el artículo 2468 en adelante del Código Judicial. En espera de haber contribuido a resolver sus inquietudes adecuadamente, me suscribo del señor Ministro, con todo respeto y aprecio.

Atentamente,

Licda. Linette Landau A.

Procuradora de la Administración
(Suplente)