

materia: infracciones de Tránsito Menores

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras atribuciones constitucionales y legales, 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 consulta sobre la facultad que tiene la Dirección Nacional de Operaciones de Tránsito, para sancionar con pena de arresto o prisión por Infracciones Menores.

Específicamente nos Consultó lo siguiente:

"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 los cuestionamientos; posteriormente externaremos nuestro criterio sobre los puntos planteados en la Consulta.

ANTECEDENTES

Según se explicó, ocurrió un incidente 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.

Expuesto los anteriores señalamientos, 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 define el concepto Policía y establece su clasificación, en los siguientes términos:

"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."

Es importante recordar 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.

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.

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 frente a los cargos y hacer sus 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. (Subrayado Nuestro)

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, expuesto por el señor Ministro, 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. Esta norma no contempla privación de la libertad.

La Legislación Panameña no establece arresto por infracciones de tránsito, sino por accidentes de tránsito en donde revista personas lesionadas graves y está contenido en 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. Queda claro que las infracciones menores no ameritan 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, y esto debe hacerlo a través de una citación.

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.

Sobre la segunda interrogante, contenida en la Consulta cabe señalar que 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.

En los supuestos planteados, no procede privar de la libertad a ningún conductor por infracciones de tránsito y mucho menos, someterlo a las esposas, pues esto excede las facultades reconocidas a las autoridades de tránsito.

En caso de que se produzca una falta de respeto, suficientemente grave que implique agresiones verbales o físicas entonces procedería una intervención de la autoridad policiva, en este caso, Corregidor o Juez Nocturno, para la imposición de la sanción correspondiente.

Debe recordarse a los agentes de tránsito que tienen un rol orientador, para coadyuvar tanto en el cumplimiento de las normas de tránsito como en el comportamiento de los particulares cuando cometen alguna infracción, y están en el deber de hacer docencia y prevenir la recurrencia del manejo desordenado de los conductores. Solo en la medida que se instruya y capacite al personal del tránsito en la necesidad de propiciar una conducta cívica de los conductores, esto ayudará a mejorar el comportamiento de aquéllos. Sin perjuicio de solicitar las sanciones correspondientes a los reincidentes en las infracciones.