

24 de abril de 1997.

Señor
José C. Valdés
Alcalde Municipal
Distrito de Atalaya.
Atalaya- Provincia de Veraguas

Señor Alcalde:

Con sumo agrado damos contestación a su interesante Consulta tramitada mediante Oficio No. 60, fechada 2 de abril de 1997 y recibida en nuestro Despacho el día 3 de abril del año en curso, a través de la cual tiene a bien preguntarnos:

“La interpretación de la Ley 53 de 12 de diciembre de 1995, en materia de justicia penal además de una serie de interrogantes que desearía despejar para beneficio de la administración de justicia. La Consulta obedece a que se nos están enviando los expedientes por **lesiones que dejan señal visible** en donde la incapacidad no excede de treinta días; y deseamos se nos ilustre si estos casos son de nuestra competencia.

También desearía consultar, lo relacionado a los casos de tránsito, actualmente atendemos y resolvemos (convirtiéndonos en jueces de tránsito), los expedientes de tránsito sin tener en cuenta la cuantía.

La Ley 53 nos faculta a atender daños hasta de Doscientos Cincuenta Balboas (B/.250.00) y en la actualidad estamos resolviendo casos de tránsito con daños superiores a esa cuantía.”

Antes de entrar a dar contestación directa a las interrogantes, es necesario revisar algunos antecedentes que motivaron las modificaciones contenidas en la Ley 53 de 1995, atinente a la competencia que tienen las autoridades de policía para conocer de ciertas figuras delictivas.

1- ANTECEDENTES

A través de la Ley 53 de 12 de diciembre de 1995, "Por la cual se tipifica y sanciona el Delito de Posesión y Comercio de Armas prohibidas y adicionan artículos del Código Penal, se modifica un artículo del Código Judicial y se dictan otras disposiciones", el legislador patrio buscó, con estos nuevos cambios, ampliar el radio de competencia hacia las Autoridades de Policía para conocer procesos por delito de hurto, apropiación indebida, estafa y daño cuya cuantía no sobrepase los B/.250.00. De igual forma les dio competencia para conocer de lesiones dolosas que no excedan de los treinta días.

Con estas transformaciones, se intentó repartir equitativamente la carga de trabajo que manejaban los Agentes del Ministerio Público y los Tribunales Ordinarios, con las Autoridades de Policía, para que se pudiera garantizar una justicia expedita y eficaz, para el bien común de la sociedad. Sin embargo, con la aplicación de la Ley 53 de 1995, específicamente la modificación hecha al artículo 175 del Código Judicial, se dio una confusión entre los Tribunales Ordinarios y las Autoridades de Policía en cuanto al conocimiento de estos delitos, de allí, estimamos que nace su interrogante, ésta es, si las Autoridades de Policía sólo deberán tener en cuenta la cuantía del delito, independientemente de que se produzcan circunstancias agravantes que aumenten la gravedad del delito y su correspondiente pena.

Algunos adoptan la tesis de que la Ley no distingue si se trata de delito simple o agravado, por lo que según éstos, la Autoridad de Policía es competente para conocer de los delitos enumerados en la Ley, independientemente de la gravedad o no del mismo. Dicha interpretación legal no es compartida por la Procuraduría de la Administración, al mantener un criterio diferente que esbozaremos más adelante.

II- BREVES NOCIONES DE AUTORIDAD DE POLICÍA

Es pertinente en este aparte definir lo que son las Autoridades de Policía, para ello, tomaremos su definición y clasificación de nuestro Código Administrativo. Veamos:

“ARTICULO 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

ARTICULO 856: La Policía protege y obliga de la misma manera a todos los que habiten en el territorio de la República, salvo las inmunidades concedidas por la Constitución y leyes especiales, por tratados públicos y por el Derecho Internacional.

ARTICULO 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.

ARTICULO 858: Pueden dictar disposiciones entre Policía General, la Asamblea Nacional y el Presidente de la República; sobre Policía Especial, cuyas bases establece la Ley, los Consejos Municipales, por medio de acuerdos, y los Gobernadores y Alcaldes por medio de los reglamentos que dicten para la ejecución de las leyes y acuerdos.

ARTICULO 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 al ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos.

ARTICULO 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 y no 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 los 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.”

Las normas citadas recogen el principio garantista contenido en el artículo 17 de la Constitución Política, la cual dispone que “ las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

Se desprende de las normativas expuestas, que las Autoridades de Policía como parte de la Administración Pública están llamadas a vigilar el cumplimiento de la Ley y hacer efectivo la ejecución de las Leyes, Acuerdos Decretos y Reglamentos, así como también preservar la tranquilidad social , salvaguardar a las personas en su vida, honra, bienes y a la colectividad en general.

La finalidad específica de la Policía es conservar el orden público, la paz y seguridad de sus asociados (Policía Moral y todo lo concerniente con la salubridad y ornato de la comunidad), el beneficio material de los pobladores y campos (Policía Material) según ordena el artículo 859 citado.

El poder de policía establece un equilibrio entre las relaciones interpersonales, y sus disposiciones están revestida de coercitividad. Por eso, el que transgreda una disposición legal es objeto de sanción. Luego entonces podemos afirmar que las autoridades de policía están llamadas a dictar disposiciones y medidas tendientes a mantener el orden público y la tranquilidad de la colectividad.

El artículo 858 del Código comentado, dispone que la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República pueden dictar normas de policía de carácter general; los Consejos Municipales, por medio de Acuerdos Municipales; y los Gobernadores y Alcaldes, normas de carácter especial para ejecutar la Ley y la Constitución.

En cuanto al artículo 861, se extrae que la Autoridad de Policía se ejerce por los Jefes del Ramo en la República y la ejecución de las disposiciones expedidas por éstos, se presta por los agentes subalternos municipales. Con ello se afirma que las autoridades municipales poseen mayor cantidad de poderes tendientes a preservar el orden público y la tranquilidad social.

III- COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN

En esta oportunidad es necesario tener claro los conceptos de competencia y jurisdicción sobre la materia, para entrar al tema objeto de análisis.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define la competencia, en sentido jurisdiccional, como "la incumbencia, o atribuciones de un juez o tribunal o capacidad para conocer de un juicio o de una causa; controversia que se suscita entre dos o más autoridades judiciales acerca de a cuál le corresponde conocer y resolver sobre una materia." (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, 16a. ed., edit. Heliasta S. R. L., Buenos Aires, 1983 p. 229.)

En suma, la competencia es la facultad que tienen las autoridades (Jueces, autoridades de policía) de conocer y resolver, asuntos en atención a la naturaleza de éstos. Por otro lado, la jurisdicción es la potestad de Administrar Justicia. Así podemos observar que el artículo 234 del Código Judicial fija la competencia en razón de: territorio, naturaleza del asunto, cuantía y calidad de las partes.

Ahora bien, nos concentraremos en la competencia que tienen nuestras autoridades administrativas en materia de justicia administrativa, respecto a los delitos (hurto, estafa, apropiación indebida, daños y lesiones.)

a.- CÓDIGO ADMINISTRATIVO

Nuestro Código Administrativo en su artículo 971, fijaba la competencia a las autoridades de policía para conocer de hurtos, abusos de confianza, estafa y engaños por un valor que excedía de diez balboas. Dicha falta se castigaba con diez días a tres meses de prisión.

b.- LEY 112 DE 1974

Con la Ley 112 de 1974, se regula el ejercicio de la justicia administrativa policial y establece que la autoridad administrativa es competente para conocer :

1. Delitos de Hurto Simple, apropiación indebida y estafa cuya cuantía no exceda de cincuenta balboas.
2. De las lesiones, cuando la incapacidad no sobrepase de veinte (20) días o no se deje señal visible a simple vista y permanente en el rostro. El artículo 3 del referido Código señaló que las faltas a que se refieren los artículos citados podrán ser sancionados con penas de arresto de (10) días a un (1) año. Esta Ley derogó el artículo 971 supracitado que establecía la competencia de las autoridades de policía para conocer de estos procesos.

La norma anterior estaba entrelazada con el artículo 175 del Código Judicial, que establecía la competencia de las autoridades de policía en los procesos de hurto, apropiación indebida y estafa, cuya cuantía no excedieran de cincuenta (50) balboas; de los procesos de lesiones cuando la incapacidad no excediera de veinte (20) días y no dejara señal visible en el rostro; y de los delitos de lesiones culposos cuya incapacidad

no excediera de treinta (30) días. Sin embargo, después de veintiún años, nuestro legislador estimó pertinente ampliar la competencia de las autoridades policivas, mediante la Ley 53 de 1995.

c.- LEY 53 DE 1995.

Con la Ley 53 de 1995, se amplía la competencia a las autoridades de policía y aumenta la cuantía hasta B/. 250.00 balboas, con el propósito de que conozcan delitos de hurto, apropiación indebida, estafa, y además se les hizo competente para conocer de lesiones personales dolosas cuando la incapacidad no excediese de treinta días. No obstante, si la incapacidad sobrepasa a los treinta días, son competentes para conocer estas figuras delictivas, las autoridades jurisdiccionales correspondientes y los Tribunales Ordinarios. Ahora, si se presentan circunstancias agravantes, que son elementos que se suman a los que sean indispensables para la calificación del delito, agravando la reprochabilidad (Pena) y aumentando las consecuencias materiales del hecho, son de conocimiento de los Tribunales Ordinarios independientemente de la cuantía del objeto material en el cual recae la acción delictiva.

III- ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY 53 DE 1995, EN MATERIA DE LESIONES PERSONALES.

Según la Doctrina, “el delito de lesiones, tal como lo trata nuestro Código requiere para su represión la producción de un resultado efectivo, pues la Ley no fija una sanción única sino una escala de penas de menor a mayor según la gravedad de las lesiones”. De allí que la autoridad de policía tendrá que analizar el resultado, que se produjo en la lesión, para determinar si es de su competencia.

Ante la falta de lesiones que son competencia de las autoridades de policía y que se instituyó en la Ley 53 de 1995, es importante hacer un enfoque individualizado sobre la competencia que tienen estas autoridades para conocer de este tipo de delitos.

El Código Penal, en su Capítulo II, Título I del Libro II, desarrolla los distintos tipos de lesiones personales. Antes de la modificación el artículo 135 del Código Penal disponía:

“ARTICULO 135: El que, sin intención de matar, cause a otro un daño corporal o psíquico que le incapacite por un tiempo que exceda de 20 días y no pase de 30, será sancionado con 40 a 100 días multas”.

El supracitado artículo, contiene la figura básica de lesiones (Lesiones leves) a la cual le suceden dos tipos adicionales que contienen dos formas agravadas por el resultado producido (lesiones graves- art. 136 del Código Penal y Lesiones gravísimas- art. 137 del Código Penal) Así tenemos que el tipo básico de lesiones de acuerdo con el artículo 135 del Código Penal, está contenido en los siguientes términos:

“El que, sin intención de matar, cause a otro un daño corporal o psíquico que le incapacite por un tiempo **que**

no exceda de 30 días, será sancionado con 40 a 100 días multa.”

La conducta típica incriminada en el artículo in comento, consiste en causar a otro un daño corporal o psíquico que le incapacite por un tiempo que exceda de 20 días y no pase de 30 días. Se observa en la norma bajo examen, que no tiene agravantes, sin embargo, deben tenerse en cuenta los resultados establecidos en los artículos 136 y 137 del Código Penal.

“ARTICULO 136: Si la lesión produce el debilitamiento permanente de un sentido o de un órgano, o una señal visible a simple vista y permanente en el rostro, o si ha puesto en peligro la vida del ofendido o si la incapacidad excediere de 30 días, o si inferida a mujer encinta apresura el alumbramiento, la sanción será de 1 a 3 años de prisión.

ARTICULO 137: Si la lesión produce daño corporal o psíquico incurable, la pérdida de un sentido, de un órgano o de una extremidad, impotencia o pérdida de la capacidad de procrear, alteración permanente de la visión, deformación del rostro o del cuerpo de por vida o incapacidad permanente para el trabajo, la sanción será de 2 a 4 años de prisión.”

Las agravantes que se generan en estas normativas están elaboradas en torno a la “producción de un determinado resultado.” De producirse algunos de los supuestos citados, la pena se transforma en días- multas (40-100) a pena de prisión de 1 a 3 años y la competencia de las autoridades se transfiere a las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

Observamos que antes de la modificación de la norma penal supracitada, sólo se constituía en **delito de lesión simple el causar daño corporal o psíquico**, que produjese una incapacidad mayor de 20 días y menor de treinta días, estaríamos entonces ante la falta de lesiones, y que según el literal c) del artículo 2 de la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, era competencia de autoridades de policía. La consecuencia jurídica emanada de la comisión de este delito, acarrea pena de 40-100 días multas. Se trata de una pena estrictamente pecuniaria, en donde excluye la pena de prisión. Luego entonces, cualquier incapacidad menor de 20 días no constituye el tipo penal estudiado, ya que en tal caso, estamos frente a la falta de lesiones que era competencia de las autoridades administrativas.

Por tal razón , como señaláramos en líneas anteriores, el legislador aumenta la competencia de las autoridades de policía, a fin de repartir la carga entre los Tribunales Ordinarios y las autoridades de policía, la cual redundaría en una mayor eficiencia y

justicia administrativa expedita. Con base a ello, el artículo 6 de la Ley 53 de 1995, modificó el artículo 135 del Código Penal.

“ARTICULO 6: Modificase el artículo 135 del Código Penal, así:

Artículo 135: El que, sin intención de matar, cause a otro un daño corporal o psíquico que le incapacite por un tiempo que no exceda de 30 días; será sancionado con 40 a 100 días, multa.”

Para hacer efectivos estos cambios legales, se modifica el artículo 175 del Código Judicial, que de igual forma extiende la competencia a las autoridades de policía para conocer de las distintas figuras delictivas, cuya cuantía no excedan de los doscientos veinticinco balboas.

“ARTICULO 175: Las autoridades de policía conocerán de los procesos civiles, ordinarios y ejecutivos, cuyas cuantías no excedan de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00); de los procesos por **delitos de hurto, apropiación indebida, estafa, y daños**, cuyas cuantías no excedan de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00), y de los procesos **por delitos dolosos o culposos** contra la vida y la integridad personal, **con resultado de lesiones**, cuando la incapacidad no exceda de **treinta días...**”

Así podemos reafirmar que la modificación del artículo 175 del Código Judicial, establece la competencia de las autoridades de policía, para conocer de los procesos por delitos dolosos o culposos contra la vida y la integridad personal con resultado de lesiones que no excedan de treinta (30) días. Sin embargo, lo único que esta norma modificó en cuanto a las lesiones personales, fue establecer el que las lesiones tanto dolosas como culposas, que produzcan una incapacidad que no exceda de treinta días, sean competencia de las autoridades de policía.

Finalmente, debemos señalar, que la Procuraduría de la Administración, ha señalado en reiteradas ocasiones los casos que las autoridades de policía pueden conocer por su competencia. Veamos:

- 1.- De los Procesos por Lesiones Leves, ya sean dolosas o Culposas, cuando la incapacidad de la misma, no sobrepase de los treinta días de incapacidad.
- 2.- Cuando se trata de lesión culposa menor de treinta días pero que se acompañe de lesiones graves contenidas en el artículo 136 del Código Penal, serán de competencia de los Jueces Municipales.
- 3.- Cuando la lesión es dolosa o culposa, y la misma produce la pérdida de un órgano o sentido o se produce alguna de las circunstancias gravísimas contenidas en

artículo 137, del Código Penal, serán competencia exclusiva de los Jueces de Circuito, independientemente de la incapacidad.

NUESTRO CRITERIO EN TORNO A LA SEGUNDA INTERROGANTE.

Primeramente, hay que establecer la competencia que tienen las Autoridades de Policía en materia de tránsito. Tenemos que 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 altere la convivencia pacífica y tranquilidad de la comunidad. También dispone la indemnización o pago de los daños y perjuicio derivados de la falta cometida, aspectos éstos que son materia de la policía correccional.

La regulación específica sobre competencia y recursos en materia de Proceso de Tránsito está fijada en el artículo 113 del Decreto No. 160 de 1993. Veamos:

“ARTICULO 113: Los procesos administrativos sobre accidentes de tránsito en cualquiera de sus formas, se tramitarán en dos instancias: la primera ante el Juzgado de Tránsito y la segunda instancia ante El Municipio Correspondiente.”

La norma reglamentaria de tránsito citada establece cuáles son las autoridades para conocer del proceso de tránsito. Son dos, los Jueces de Tránsito en primera instancia, y en segunda instancia el Municipio. Sin embargo, como quiera que, el Distrito de Atalaya, no cuenta con Juzgado de Tránsito, le corresponde al Alcalde conocer en primera instancia lo relativo a esta materia de tránsito entre ellas, las colisiones, de conformidad con lo normado en el artículo 10 del Decreto de Gabinete No. 275 de 1969, cuyo texto dice:

ARTICULO 10: Las sanciones por contravenciones a lo dispuesto en este Decreto de Gabinete y demás disposiciones, reglamentarias y legales sobre tránsito, serán juzgados por los jueces de tránsito y por los Alcaldes de los Distritos, en donde **no funcionen Juzgados de tránsito**, sin excluir la competencia del Tribunal Tutelar de Menores.”

Es importante valorar también que de acuerdo a la reforma introducida por la Ley 53 de 1995, al artículo 175 del Código Judicial, se establece que las autoridades de policía conocen de procesos civiles ordinarios cuya cuantía no rebase los B/250.00 balboas. Así las cosas, se da la situación que en determinado Distrito, los Alcaldes

ejercen una dualidad de funciones, puesto que en determinadas casos actuarán como Jueces de Tránsito en primera instancia y eventualmente, si la cuantía lo permite, conoce un juicio ordinario civil o controversia civil de policía, donde reclamen daños y perjuicios proveniente de un accidente de tránsito inclusive con fundamento en una resolución de tránsito dictada por el mismo Alcalde.

No podemos perder de vista que en un accidente de tránsito, el Alcalde procede a deslindar responsabilidades, pero también como autoridad de policía dirige una controversia civil que tiene su génesis en una decisión emitida por él, como una autoridad de tránsito, esta situación es perfectamente constitucional a nuestro modo de ver, pues no se trata de que el mismo funcionario conozca dos veces del mismo proceso, de la misma pretensión y entre la misma parte, sino que en uno y otro caso resuelve sobre situaciones distintas.

Nótese que para dirimir la controversia civil se deberá establecer si los medios de pruebas demuestran la cuantía demandada. Mientras que de la otra forma, (como Juez de Tránsito **no resuelve cuantía**, sino que establece responsabilidad.(condenando a las partes cuando hubiesen cometido alguna infracción contenida en el Reglamento de tránsito), sancionado a las partes, atendiendo a la gravedad de la falta cometida y las situaciones que rodearon la infracción. Veamos el artículo 112 del Reglamento de Tránsito.

“ARTICULO 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.”

Consecuentemente, la autoridad correspondiente mediante la resolución procederá a condenar a la parte responsable vía multa por la colisión o la infracción de tránsito y le obligará a pagar los daños ocasionados.

Por último es menester recalcar que lo resuelto por el Alcalde, ya sea en materia de tránsito o dirimiendo una controversia civil, admite recurso de apelación ante el Gobernador de la respectiva Provincia.

Lo anterior tiene asidero jurídico en el artículo 9 de la Ley No. 19 de 3 de agosto de 1992 “Por la cual se derogan los Decretos de Guerra emitidos por el Gobierno Provisional que funcionó desde el 1° de septiembre hasta el 20 de diciembre de 1989, y se toman otras medidas”. Y que dice:

“ARTICULO 9: El artículo 4 de la Ley No. 2 de 2 de junio de 1987 queda así:

Artículo 4: Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

...

22. Conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones, multas y sanciones disciplinarias de policía, que

impongan los alcaldes como funcionarios de primera instancia;

...”

Con la esperanza de haber dado contestación a sus interrogantes, me suscribo de usted, con las seguridades de nuestro aprecio y respeto.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/au