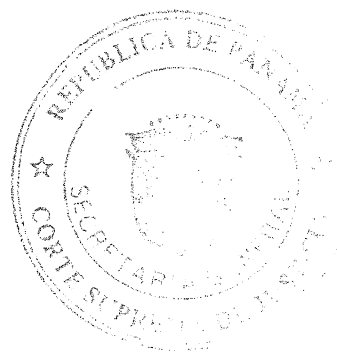




REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO
Panamá, veintiocho (28) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

VISTOS:

El señor GUILLERMO PATTERSON MORALES, debidamente representado por el licenciado ROGELIO CRUZ RÍOS, ha promovido ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 206 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, cuyo contenido fue desarrollado de la siguiente forma:

Artículo 206. Contra la citación por infracción solo cabe Recurso de Reconsideración ante los Jueces de Tránsito dentro de su jurisdicción o ante el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, excepto en aquellas infracciones que sean establecidas en el presente Reglamento.

El Recurso de Reconsideración puede ser presentado hasta cinco (5) días hábiles después de colocada la infracción y debe incluir una sustentación escrita del afectado.

Una vez admitida la demanda, se le corrió en traslado a la Procuraduría General de la Nación, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de los alegatos.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El accionante constitucional sostiene que el artículo 206 del Decreto Ejecutivo No.640 de veintisiete (27) de diciembre de 2006, que crea el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, vulnera el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4 de la Constitución Política, transcritos a continuación:

ARTÍCULO 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella **o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.**

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. **Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:**

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) **derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.**

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia. (resaltado por el demandante).

Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

En lo medular del libelo, el censor refiere que el artículo 8 de la Convención, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad, consagra el derecho fundamental que tiene toda persona, dentro de cualquier proceso, a apelar el fallo ante un juez o autoridad superior. Sin embargo, el artículo 206 del Reglamento de Tránsito contradice de manera directa y por acción el artículo constitucional, pues no permite que en los procesos por infracciones de tránsito, el sancionado tenga tal recurso de apelación ante un juez o autoridad superior, sino sólo el recurso de reconsideración, en la forma dispuesta en la norma acusada.

Por otro lado explica, que el artículo 4 de la Constitución Política ha sido violado en concepto de violación directa y por acción, en la medida en que la norma reglamentaria acusada como inconstitucional no reconoce el derecho fundamental de

39

apelación que tiene toda persona dentro de un proceso de cualquier naturaleza que se lleve a cabo en la República de Panamá.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La señora Procuradora General de la Nación, KENIA PORCELL, explica que el artículo 206 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, en su primer párrafo hace referencia a dos situaciones; la primera de ellas, hace saber que contra la boleta de citación por infracción sólo cabe recurso de reconsideración; la segunda, que existen ciertas clases de infracciones sobre las cuales no es posible presentar reconsideración.

Expresa, que el artículo 8 de la Convención Americana está previsto como una garantía judicial primordial para los imputados en procesos penales, cuando una resolución les sea adversa, según lo ha establecido la CIDH en el Fallo dictado dentro del caso HERRERA ULLOA vs. Costa Rica.

Manifiesta, que la forma de impugnación contemplada contra las sanciones por infracciones menores de tránsito, es el recurso de reconsideración, por la naturaleza propia del acto de que trata, en vista que los facultados para imponer boletas de tránsito por infracciones son los directores provinciales e inspectores de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y los inspectores de operaciones de la Policía Nacional.

Continúa detallando, que en este proceso administrativo de Policía quien está llamado a resolver la reconsideración, es un Juez de Tránsito en su jurisdicción o el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por mandato expreso del artículo demandado, por lo que, a pesar que el recurso se describa como "reconsideración", con el desenvolvimiento de su procedimiento, se denota claramente que no se trata propiamente de este tipo de recurso, porque le corresponde a una autoridad distinta a aquella que como agente de tránsito impuso la boleta de amonestación por la infracción, conocer y resolver sobre ella, cumpliéndose, a su parecer, la garantía reclamada y, en consecuencia, ejercitándose el derecho de acceder a un recurso contra la citación por boleta impuesta.

Añade, que la citación por boleta de infracción de tránsito, por ser una amonestación administrativa de tránsito que se perfecciona con su imposición, sin que exista un litigio formal, no tiene la categoría de resolución protegida por la norma constitucional del debido proceso y la convencional que establece el derecho a la

34

doble instancia, pese a que en nuestra legislación se le da la oportunidad del recurso de reconsideración.

En síntesis, la señora Procuradora es del criterio que las disposiciones convencionales y constitucionales invocadas no son infringidas por el contenido del artículo 206 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, por lo tanto, recomienda a este Pleno se sirva declarar que no es inconstitucional la norma demandada.

FASE DE ALEGATOS

El licenciado ROGELIO CRUZ RÍOS, demandante constitucional, presentó escrito de alegatos, dentro del término procesal oportuno, donde señala que, en efecto, el artículo 8 de la Convención citado, indica que el “derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”, lo tiene toda persona, “en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

De allí que decir que la garantía de la doble instancia se limite a la esfera penal constituye una interpretación errónea de la norma convencional.

En consecuencia, si la norma impugnada sólo permite el recurso de reconsideración en algunos casos y en otros no, es obvio que la misma infringe la norma convencional invocada como violada en la demanda.

Alega, que las sentencias del Pleno citadas por la señora Procuradora no se ajustan a los estándares internacionales vigentes, ni al texto de las reformas constitucionales introducidas en el año 2004, en sus artículos 4 y 17.

Por lo anterior, solicita sea declarada como inconstitucional la norma legal impugnada.

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo a objeto de determinar la constitucionalidad o no del artículo 206 del Reglamento de Tránsito, que regula el procedimiento para impugnar las infracciones menores impuestas por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, tomando en consideración que el gestor denuncia la vulneración del derecho a apelar el fallo ante un juez o autoridad superior, estatuido en el artículo 8 de la Convención Americana

37

sobre Derechos Humanos y a su vez, es violatorio del artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá porque considera que el Estado incumple la obligación de acatar las normas internacionales en materia de derechos humanos.

A efectos de resolver el tema planteado, debemos enmarcar el debate constitucional sobre lo que el demandante considera violatorio de la norma constitucional, en este caso, estima lo es el hecho que la boleta de citación para las infracciones de tránsito no contemplan el derecho a apelar reconocido por el literal 5, numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual para los efectos de estudio nos interesa remarcar:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. **Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:**

-
-
-
-
-
-
-



h) **derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.**

Como logra observarse, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla el derecho a recurrir el fallo entre las garantías mínimas que le asisten a toda persona sujeta a proceso de la índole que fuere y no un derecho a apelar como tal.

Este derecho a recurrir ha de ser conceptualizado como aquel remedio instituido por ley a fin de reclamar ante la misma autoridad o ante una superior, la revisión de una decisión que le es desfavorable a una de las partes, quien tendrá a su disposición medios de impugnación reconocidos por la ley, cuyo último fin será enmendar los agravios cometidos con la decisión impugnada.

En sentencia de 15 de febrero de 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso ZEGARRA MARÍN vs. PERÚ, sobre el derecho a recurrir fue reiterado lo siguiente:

38

“La Corte ha considerado el derecho a recurrir el fallo como una de las garantías mínimas que tiene toda persona que es sometida a una investigación y proceso penal. En razón de lo anterior, la Corte ha sido enfática al señalar que el derecho a impugnar el fallo tiene como objetivo principal proteger el derecho de defensa, puesto que otorga la oportunidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión judicial en el Fondo. Además, la Corte aplicó el artículo 8.2 (h) en relación con la revisión de una sanción administrativa que ordenó una pena privativa de la libertad, señalando que el derecho a recurrir el fallo consagraba un tipo específico de recurso que debía ofrecerse a toda persona sancionada con una pena privativa de la libertad, como una garantía de su derecho a la defensa. En el evento que haya sido adoptada en un procedimiento viciado y que contenga errores o malas interpretaciones que ocasionarían un perjuicio indebido a los intereses del justiciable, lo que supone que el recurso deba ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada”.

Si bien el extracto antes transcrito, resalta la utilización de los medios de impugnación dentro de un proceso penal, no podemos soslayar que el artículo 8.1 de esta misma norma establece el alcance de su utilidad como mecanismo de defensa para la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Es decir que, los medios de impugnación han sido instituidos legalmente como mecanismo de defensa contra decisiones o actuaciones adversas, cuyos efectos pretenden la revocatoria, modificación o complementación, indistintamente se trate de una acusación penal o una resolución proveniente de la administración, cuya juridicidad habrá de ser examinada por la entidad que la emitió o por una superioridad, según lo determine la norma aplicable al caso, cumpliendo los requisitos tasados por ésta.

Sobre el particular, el Pleno de la Corte en Fallo de 29 de agosto de 2017 reiteró el criterio vertido en la Sentencia de Pleno de 20 de noviembre de 2015, en donde fue puntualizado:

“En este punto también es importante hacer mención, al procesalista panameño Jorge Fábrega Ponce que destaca, en su obra “Instituciones de Derecho Procesal Civil” que la jurisprudencia del Pleno de nuestra Corte Suprema de Justicia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- 1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.**
- 2. Derecho al Juez natural.**
- 3. Derecho a ser oído.**
- 4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.**
- 5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.**
- 6. Derecho a ser notificado.**

39

7. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.

8. El respeto a la cosa juzgada." (Ponente: Mgdo. Cecilio Cedalise).
El subrayado es nuestro.

Aun cuando el licenciado CRUZ argumenta la vulneración del derecho a apelar de su representado, no podemos perder de vista que en materia de tránsito existe una legislación especial que regula el procedimiento para impugnar la boleta de citación por infracción de tránsito, permitiendo que las infracciones menores sean rebatidas a través del recurso de reconsideración, a conocimiento de los Jueces de Tránsito dentro de su jurisdicción o del Director General de la Autoridad de Tránsito; y deja el recurso de apelación para aquellas infracciones que devienen de accidentes de tránsito.

Mediante Fallo de 24 de noviembre de 2008, la Sala Tercera estableció:

"Esta Superioridad observa que la parte actora estima infringidos los artículos 163 y 166 de la Ley 38 de 2000, y el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 34 de 1999. La impugnación que nos ocupa consiste esencialmente en que el artículo 206 desconoce el recurso de apelación, a pesar de ser un derecho legítimo de mayor entidad establecido en la Ley 34 de 28 de julio de 1999, a través del numeral 4 del artículo 9.

.....

..... pues no son aplicables al caso bajo estudio, toda vez que existe una normativa especial que regula el procedimiento para impugnar la boleta de citación por infracción de tránsito....

....

En aras de enriquecer lo antes expresado, la Sala Tercera estima relevante anotar que en Sentencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre un amparo de garantías constitucionales interpuesto por el licenciado Van Kwartel contra la orden de hacer contenida en la resolución N°.AL-009 de 23 de enero de 2006, dictada por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. En dicha acción constitucional, el amparista consideraba que la resolución impugnada violaba el artículo 32 de la Constitución Nacional, debido a que la autoridad demanda no se ciñó a los trámites legales previstos en la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Asimismo, advirtió la lesión del numeral 4 del artículo 9 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, y sostuvo la violación de los artículos 163 y 166 de la Ley 38 de 2000. Sobre el tema, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia manifestó lo siguiente:

Es decir, se evidencia que la voluntad reglamentaria se concretó a prever el principio de doble instancia para aquellas infracciones que implicaran accidentes de tránsito (colisión) o daños materiales o personales a terceros, mientras que para las infracciones menores, únicamente la posibilidad de impetrar el recurso de reconsideración como mecanismo para agotar la vía gubernativa.

40

Es decir, el hecho que dentro de un proceso administrativo no se consagre el principio de doble instancia, no conlleva vulneración al derecho a la tutela judicial, por cuanto el afectado podrá recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa para hacer valer sus reclamaciones ante el órgano jurisdiccional.

De lo anterior se infiere, contrario a las argumentaciones del demandante constitucional, que el artículo 206 del Reglamento de Tránsito sí contempla la garantía del derecho a recurrir, como mecanismo de defensa para controvertir la imposición de una boleta de citación por infracción de tránsito, cuando el administrado considera que la misma atiende a un acto arbitrario procedente de la administración, siendo una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría, quien debe encargarse de revisar y rectificar (cuando sea el caso) la actuación impugnada, con lo cual se logra uno de los efectos que caracteriza a los recursos.

Por su parte, el artículo 210 de la Constitución Política de Panamá en concordancia con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce el principio de impugnación, el cual debe ser materializado entre las distintas categorías de recursos ofrecidos por ley, no siendo la apelación la única alternativa o remedio para impugnar un acto estimado como gravoso.

El criterio jurisprudencial antes desarrollado ha sido fortalecido por el Dr. Arturo Hoyos en el texto transcrito a continuación:

“El derecho de hacer uso de los recursos contra resoluciones judiciales previstos en la Ley constituye, claramente, un elemento de la garantía constitucional del debido proceso legal, y por lo tanto, serán violatorios de dicha garantía los actos administrativos o resoluciones judiciales que arbitrariamente impidan o nieguen a una persona la utilización de los medios de impugnación consagrados por la Ley contra sentencias, autos u otras resoluciones judiciales”. (Citado en la obra Recursos Judiciales. Jorge Fábrega Ponce. Cultural Portobelo. 2011, pág. 45.).

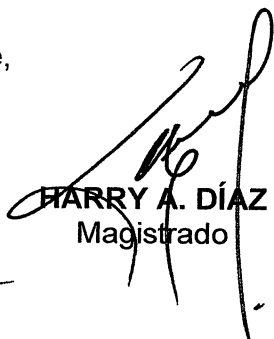
Como corolario de lo anterior, esta máxima Corporación de Justicia colige que el artículo 206 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá protege el “derecho a recurrir” contemplado en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ende, no ocurren las infracciones aducidas contra el artículo 8 de la Convención, ni contra el artículo 4 de la Constitución Política de Panamá, puesto que la norma reglamentaria impugnada constitucionalmente, consagra una de las categorías a través de las cuales se materializa el derecho a impugnar o el derecho a recurrir reclamado por el censor constitucional; lo que garantiza la vigencia del principio de impugnación, como una garantía mínima del debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Por lo anterior, corresponde al Pleno declarar la NO INCONSTITUCIONALIDAD de la norma atacada.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 206 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá.

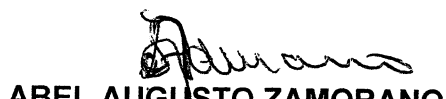
Notifíquese y Publíquese,

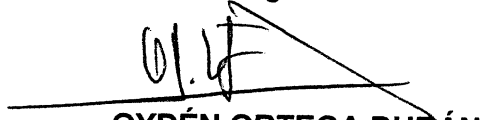

HARRY A. DÍAZ
Magistrado



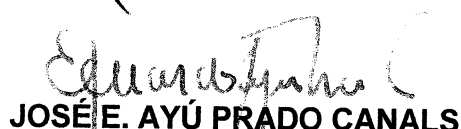

EFREN C. TELLO C.
Magistrado


LUIS MARIO CARRASCO
Magistrado

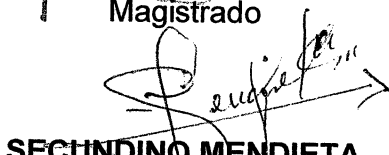

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
Magistrado


OYDÉN ORTEGA DURÁN
Magistrado


WILFREDO SÁENZ-FERNÁNDEZ
Magistrado

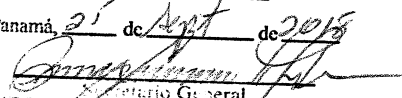

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
Magistrado


ASUNCIÓN ALONSO MÓJICA
Magistrada


SECUNDINO MENDIETA
Magistrado

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 21 de Ago de 2018


Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA


YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 20 días del mes de Julio del año
2018 a las 3:20 de la Tarde Notifico a la
Fiscal General de la Nación de la resolución anterior.


Firma de la Fiscal General