

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RAFAEL MURGAS TORRAZA EN SU PROPIO NOMBRE Y EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 99, 100, 112, 124 Y 160 DEL DECRETO EJECUTIVO N° 160 DE 7 DE JUNIO DE 1993, POR EL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO VEHICULAR DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado RAFAEL MURGAS TORRAZA, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado demanda en la cual solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que son inconstitucionales los artículos 99, 100, 101, 112, 124 y 160 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito vehicular de la República de Panamá.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en una petición dirigida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que se declare que son inconstitucionales los artículos 99, 100, 112, 124 y 160 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá.

Sostiene el demandante que los artículos impugnados infringen los artículos 21, 31 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá. Los artículos antes mencionados son del siguiente tenor literal:

"ARTÍCULO 21: Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la Ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado, si la pidiere.

El delincuente sorprendido in fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Nadie puede ser detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley.

No hay prisión, detención o arresto por deuda u obligaciones puramente civiles."

"ARTÍCULO 31: Solo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

"ARTÍCULO 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria."

El demandante considera que los artículos 21 y 31 de la Constitución Nacional han sido violados directamente por los artículos 99, 100 y 101 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993. La violación alegada se produce, en relación al artículo 99, al permitir la privación de la libertad corporal a través de la aplicación de un Decreto Ejecutivo y no por Ley como ordena la norma constitucional, lo cual es violatorio del artículo 21 arriba transcrito. La violación del artículo 31 se produce al establecer penas de arresto, multa, suspensión y cancelación de licencias a conductores en determinados supuestos de embriaguez por alcohol o por estupefacientes, lo cual a juicio de la parte actora, atenta contra el principio universal de que no hay delito ni pena sin ley debido a que el artículo 31 de la Constitución Política exige una norma con

categoría de Ley que no tiene el Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda.

En cuanto al artículo 100 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1995, el mismo infringe los artículos 21 y 31 de la Constitución Política porque al fijar penas de arresto, multa, suspensión temporal y definitiva de la licencia a conductores embriagados con alcohol o estupefacientes irrumpe contra la garantía penal fijada en la norma constitucional que ordena que nadie puede ser privado de su libertad sino por motivo expresamente definido en la Ley, que no es el caso que se impugna puesto que el arresto previsto en un Decreto Ejecutivo es flagrante violación a una importante garantía penal elevada a rango constitucional. A su vez, señala el demandante, el artículo 31 de la Constitución Política excluye la posibilidad de que por un Decreto Ejecutivo se puedan establecer penas lo cual le corresponde al Órgano Legislativo.

A juicio del demandante, el artículo 101 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993 infringe el artículo 21 de la Constitución Nacional, en concepto de violación directa, toda vez que configura una detención simplificada al señalar que la autoridad de aplicación debe retener preventivamente a los conductores que sean sorprendidos en estado de intoxicación y que dicha retención puede extenderse hasta por 12 horas. Agrega el demandante que se trata de una detención por cuanto la persona es privada de su libertad, sin mandamiento escrito y sin copia de la orden de detención expedida con las formalidades legales.

El demandante estima que el artículo 112 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993 infringe directamente el artículo 31 de la Constitución Política porque al describir penas de amonestación y multa a quienes infrinjan el citado decreto, desconoce que la norma constitucional ha recogido el principio universal de que no hay pena sin Ley.

La parte actora considera que el artículo 124 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993 infringe directamente los artículos 31 y 32 de la Constitución Política por cuanto el mismo establece que sólo se admite la apelación cuando la pena sea de arresto o de multa mayor de B/.15.00 a pesar de que la garantía constitucional del debido proceso supone la posibilidad de interponer el recurso de apelación contra una resolución, máxime si esta supone privación de la libertad corporal. Ello contraviene igualmente, a juicio del demandante, el artículo 31 de la Constitución Nacional porque conforme a esta norma no se pueden fijar penas de arresto o multa a través de un Decreto Ejecutivo, sino por Ley.

Por último, la parte actora sostiene que el artículo 160 del Decreto N° 160 de 7 de junio de 1993 infringe directamente el artículo 31 de la Constitución Política al establecer multas por infracción del Reglamento de Tránsito por cuanto, en su opinión, un Decreto Ejecutivo no es un instrumento idóneo para fijar penas de multa, lo cual corresponde al legislador.

El texto de los artículos 99, 100, 101, 112, 124 y 160 del Decreto Ejecutivo N° 160 del 7 de junio de 1993, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá es el siguiente:

"Artículo 99: A todo conductor que se le compruebe por los medios probatorios enunciados en el presente decreto, estar embriagado o intoxicado por alcohol o por estupefacientes u otra sustancia que disminuya las condiciones psicofísicas normales para conducir se le sancionará así:

1ª vez. De B/.100.00 a B/.250.00 de multa, 20 días de arresto conmutables a trabajo comunitario 4 meses de suspensión de la licencia de conducir y una charla según tipo de intoxicación.

2ª vez. De B/.250.00 a 500.00 de multa, 40 días, de arresto conmutables a trabajo comunitario, 6 meses de suspensión de la licencia de conducir y una charla según tipo de intoxicación.

3ª vez. De B/.500.00 a B/.1,000.00 de multa, 60 días de arresto

inconmutables y suspensión de la licencia de conducir hasta comprobar su rehabilitación de acuerdo al tipo de intoxicación."

"Artículo 100. A todo conductor que se le compruebe por los medios probatorios enunciados en el presente Decreto, estar embriagado o intoxicado por estupefacientes u otra sustancia que disminuya las condiciones psicofísicas normales para conducir y que habiendo infringido las normas de tránsito cause accidentes o lesiones a otras personas o daños a la propiedad ajena, se le sancionará de la siguiente manera:

1ª vez. B/.500.00 a B/.1,000.00 de multa, 30 días de arresto conmutables a trabajo comunitario, charlas de acuerdo al tipo de intoxicación y 6 meses de suspensión de licencia.

2ª vez. B/.1,000.00 a B/.1,500.00 de multa, 60 días de arresto conmutables a trabajo comunitario, charlas según tipo de intoxicación y un (1) año de suspensión de la licencia de conducir.

3ª vez. B/.1,500.00 a B/.2,000.00 de multa, 90 días de arresto inconmutables y la cancelación definitiva del uso de la licencia de conductor."

"Artículo 101. La autoridad de aplicación debe retener preventivamente, dando inmediato conocimiento al Juez de Tránsito, a los conductores que sean sorprendidos infraganti en estado de intoxicación alcohólica, por estupefacientes y otra sustancia que disminuya sus condiciones psicofísicas normales para conducir, por el tiempo necesario para recuperar su estado normal. En ningún caso la retención debe exceder de 12 horas. Dentro de este período deberá someterse al conductor a cualquiera de los exámenes o pruebas a que se refiere el artículo 97 de este Decreto."

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

"Artículo 124. La resolución de primera instancia proferida por el Juez de Tránsito admite recurso de apelación en los siguientes casos:

a) Cuando la pena sea de arresto o de multa mayor de B/.15.00."

"Artículo 160. En adición a las contenidas en el capítulo XII del presente Decreto la autoridad competente impondrá a los infractores del mismo las siguientes sanciones.

1. Est. en lugar prohibido o mal estacionado	B/.10.00
2. Conducir por línea o carril indebido	20.00
3. Conducir en vía contraria	43.00
4. Pasar en pendiente o puente	30.00
5. Conducir con la puerta abierta	25.00
6. Conducir fuera de la ruta	10.00

7. Desatender las señales	20.00
8. Pasar la luz roja	40.00
9. Exceso de pasajeros	10.00
10. Velocidad Excesiva	50.00
...	
72. Volumen excesivo del tocacintas en transporte público	30.00
73. Sistema de escape inadecuado o defectuoso	30.00
74. No portar en el vehículo un ejemplar del Reglamento de Tránsito y el Manual	5.00"

II. LA POSTURA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El entonces Procurador General de la Nación, Dr. Jorge Ramón Valdés, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Murgas Torraza, mediante la Vista N° 35 de 25 de agosto de 1994.

El representante del Ministerio Público consideró que los artículos 99, 100 y 160 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 1993 son violatorios del artículo 31 de la Constitución, no así los artículos 101, 112 y 124 del mismo texto legal.

Dicho funcionario fundamentó su opinión en que el artículo 27 constitucional permite que las limitaciones a la libertad de tránsito sean impuestas ya sea por leyes o reglamentos de tránsito por lo que a su juicio el Ejecutivo si está facultado para expedir las normas reglamentarias en estudio. Sin embargo, considera el Procurador que no le está permitido al Ejecutivo arrogarse una facultad para la cual no tiene competencia como lo es la configuración de infracciones y sanciones, lo cual a su juicio le corresponde al Legislativo por mandato de la propia Constitución.

III. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ÓRGANO EJECUTIVO

Los artículos demandados se encuentran contenidos en un reglamento expedido por el Órgano Ejecutivo, en este caso, el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá aprobado mediante el Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993.

La Sala Tercera ha sido reiterativa al señalar que los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los independientes o autónomos y los de necesidad o de urgencia. Así pues, en sentencia de 29 de octubre de 1991 se señalaba que los **reglamentos de ejecución** de las leyes a los que se refiere el numeral 14 del artículo 79 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes.

En este mismo orden de ideas, se señaló que una segunda clase de reglamentos lo constituyen los denominados **reglamentos independientes** o autónomos que son aquellos que no reglamentan ley alguna sino que surgen cuando la Administración Pública en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución. En estos casos, señala la jurisprudencia antes mencionada, el Órgano Ejecutivo adopta reglamentos autónomos o independientes sobre materias no reguladas por la ley, siempre que estemos en presencia de normas reglamentarias que no invadan la zona reservada a la ley. Así pues, como ejemplos de reglamentos independientes se mencionaban los Decretos de Gabinete que reforman el arancel de importaciones, los cuales dicta el Órgano Ejecutivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 195, numeral 7 de la Constitución, según lo reconoció la Sala Tercera de esta Corte Suprema en sentencia de 25 de marzo de 1992 y el Decreto

Ejecutivo N° 159 de 1941 que regulaba el tránsito en el territorio de la República, el cual se encuentra subrogado por el Decreto N° 160 de 7 de junio de 1993 en estudio. Este tipo de reglamento goza de aceptación en el Derecho Comparado, tal como lo señala la jurisprudencia en comentario:

"En Colombia estos reglamentos han sido denominados por el Consejo de Estado como "Reglamentos Constitucionales" que son aquellos que dicta el Presidente "para el cumplimiento de las tareas propias que le asignó la Constitución" (Gustavo Penagos. El Acto Administrativo. Ediciones Librería del Profesional, Cuarta Edición, Tomo I, Bogotá, 1987, pág. 435). La existencia de reglamentos independientes ha sido aceptada también en la doctrina y en el Derecho Comparado, como lo señala en una obra reciente el catedrático español José María Baño León, quien afirma que "no es contradictorio el reglamento independiente, en los términos que la Constitución establezca, con el principio de legalidad" (Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria, Editorial Civitas, Madrid, Primera Edición, 1991, pág. 187). Este autor puntualiza que el reglamento independiente ha sido admitido en Alemania, en cuanto a la organización interna del gobierno y en materia de la actividad bancaria, en Italia la Ley 400 de 1988 dispone que por decreto del Presidente de la República pueden dictarse reglamentos para regular las materias en las cuales no existe regulación por ley, siempre que no se trate de materias reservadas a la Ley; igualmente se ha admitido en Francia y en España la jurisprudencia ha admitido reglamentos independientes en cuestiones tan diversas como la regulación de la publicidad del tabaco y bebidas alcohólicas, la autorización de las armas de fuego, el régimen de cuotas impuestas a la producción azucarera y la regulación de la profesión de detective privado." (Sentencia de 29 de octubre de 1991).

Por último, se hace alusión a un tercer tipo de reglamentos denominado **reglamentos de necesidad o de urgencia** que son aquellos dictados por gobiernos de jure, en materia reservada a las leyes. Los mismos son de carácter excepcional y tienen como fundamento la necesidad o urgencia de dictarlos con el fin de hacerle frente a grandes calamidades o por razones urgentes de interés público cuando el Órgano Legislativo está en receso o no se encuentra reunido. Una vez se reúna el Órgano Legislativo, este último debe confirmarlos o rechazarlos, en cuyo caso se entenderán derogados.

En torno a la potestad reglamentaria, la Sala Tercera ha sido reiterativa en señalar que la misma posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de la reserva de la Ley como de la naturaleza de los reglamentos.

También existen límites de la potestad reglamentaria que, tal como lo hemos señalado con anterioridad, pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que deben ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder.

En el caso en estudio, es evidente que nuestra Constitución Política le ha otorgado al Órgano Ejecutivo la potestad reglamentaria, según se desprende claramente del artículo 27 de la Constitución que prevé expresamente la posibilidad de que se emitan reglamentos de tránsito que consagren limitaciones a la libertad pública correspondiente. Aunado a lo anterior, la Ley N° 2 del 3 de enero de 1933 faculta al Ejecutivo para reglamentar el tránsito de vehículos y peatones en toda la República. El artículo 1° de dicha ley es del siguiente tenor literal:

"Facúltase al Poder Ejecutivo para que, por medio de decretos, reglamente el tránsito de vehículos de ruedas y de peatones en todo el territorio de la República a fin de mejorar su libertad y eficiencia."

Por otro lado, el numeral 10 del artículo 179 de nuestra Carta Política

también faculta al Ejecutivo a "dirigir, **reglamentar e inspeccionar** los servicios establecidos en esta Constitución".

Y es que la potestad reglamentaria como tal que ostenta el poder Ejecutivo con relación al tránsito de vehículos y peatones no resulta ajena a la doctrina internacional. Un ejemplo de ello resulta de la aplicación legal de la coacción administrativa en la doctrina francesa que le otorga a la Administración la potestad reglamentaria para ejercitar dicha coacción en casos diversos incluido el libre tránsito. En este sentido, señala Agirreazkuenaga en su obra "La Coacción Administrativa Directa" lo siguiente:

"De forma previa, un apunte de orden formal en relación a si necesariamente debe ser o no una ley formal la que habilite el uso de la coacción por la Administración, puesto que tras la promulgación de la Constitución de 1958 y la consiguiente reserva reglamentaria se admite que un simple Decreto pueda habilitar el uso de "l'exécution forcée".

Entre las medidas concretas, se permiten requisas militares "si es preciso por la fuerza", actuaciones de la grúa para retirar vehículos mal aparcados y proceder a su depósito bajo custodia administrativa ...

Mención aparte merecen las amplias habilitaciones de leyes que los franceses denominan de policía, como las que regulan el estado de sitio o el estado de urgencia. Este último, puede ser declarado por simple Decreto del Consejo de Ministros y para su ampliación más allá de 12 días precisa ser prorrogado por Ley. A su amparo puede prohibirse la circulación de personas en lugares y a horas determinadas, la residencia forzosa en determinados Departamentos e incluso el Ministro del Interior puede asignar la residencia a toda persona cuya actividad se presume "peligrosa para la seguridad y el orden público".

Otras medidas propiamente policiales en defensa del "orden", de la salubridad o de la seguridad" pueden ser adoptados por la policía con carácter inmediato limitando las libertades de los ciudadanos de conformidad con lo dispuesto en la Ley ...

Existen, también, otras disposiciones legales que permiten la detención de personas con un alto grado de impregnación alcohólica, la obligación de someterse a controles de alcoholemia ... (AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. La Coacción Administrativa Directa. Editorial Civitas, S. A. 1990. Madrid, España. págs. 128 a 131)."

Considera el Pleno que el Órgano Ejecutivo tiene potestad reglamentaria para expedir reglamentos independientes o autónomos, como lo es en este caso el Reglamento de Tránsito, ya que esta potestad reglamentaria autónoma está prevista a nivel constitucional en el artículo 27 que consagra la libertad de tránsito y los medios para limitarla y regularla.

IV. REGLAMENTOS AUTÓNOMOS Y SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS. LA COACCIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA.

Una vez analizados los argumentos de la parte actora y la potestad reglamentaria que posee el Órgano Ejecutivo a efectos de reglamentar el tránsito en la República de Panamá, pasamos a resolver la presente controversia.

La parte actora sostiene que el artículo 101 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993 (Reglamento de Tránsito) infringe el artículo 21 de la Constitución Política al permitir una detención simplificada en abierta violación a la norma constitucional antes mencionada.

En relación con este cargo el Pleno estima prudente el análisis del artículo 27 de nuestra Carta Política, que establece la garantía constitucional de la libertad de tránsito, el cual contempla la posibilidad de fijar límites o

restricciones a dicha libertad de tránsito, a través de reglamentos sin necesidad de que los mismos accedan a una ley previa. Dicha norma señala lo siguiente:

"Artículo 27. Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin mas limitaciones que las que impongan las Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de inmigración." (Subraya la Corte).

De la norma antes transcrita podemos colegir que las limitaciones a la libertad de tránsito pueden ser impuestas mediante "leyes o reglamentos de tránsito" por lo que la retención a la que alude el artículo 101 y la privación de la libertad corporal a la que aluden los artículos 99 y 100 del reglamento de tránsito impugnados en esta demanda no son violatorios del artículo 21 de nuestra Constitución ni contienen vicio de inconstitucionalidad alguno, pues dicha limitación puede ser establecida mediante reglamento con el objeto de salvaguardar la vida y la seguridad de aquel que maneje en estado de intoxicación alcohólica, por estupefacientes u otra sustancia que disminuya sus condiciones psicofísicas normales para conducir, así como la vida y la seguridad de las demás personas en nuestra colectividad y la preservación del orden público. No procede, pues, dicho cargo.

En relación con las multas, sanciones e infracciones de tránsito establecidas en los artículos 99, 100, 112, 124 y 160 del Reglamento de Tránsito lo cual, a juicio de la parte actora, infringen el artículo 31 de la Constitución Política de Panamá que establece que "sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado" el Pleno estima que el mismo no resulta infringido por cuanto esas sanciones administrativas caen dentro del marco de la regulación de la materia que autoriza el artículo 27 de la Constitución.

En este sentido, debemos señalar, una vez claro el concepto de la potestad reglamentaria de la cual goza el Órgano Ejecutivo para reglamentar la materia de tránsito, que dos de las características principales de los reglamentos constitucionales o autónomos como en este caso lo es el reglamento de tránsito, es que los mismos los expide el Presidente de la República por facultad constitucional y que la naturaleza de este tipo de reglamento es, definitivamente, administrativa. En este mismo orden de ideas, es necesario aclarar que las sanciones que impone este tipo de reglamento son igualmente de carácter administrativo. De modo, pues, que las mismas no son de carácter penal, como aduce la parte actora en su demanda. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Gustavo Penagos "las sanciones administrativas no son de naturaleza penal, tanto desde el punto de vista orgánico y material, pues los órganos que las imponen son administrativos, y por el contenido dichas sanciones son el resultado de una actuación administrativa, que no tiene por finalidad hacer tránsito a cosa juzgada, sino lograr la eficacia de la administración" (El Acto Administrativo. Tomo II. Quinta Edición. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, Colombia, pág. 306). En relación a lo antes expuesto el mismo autor cita en su obra la sentencia de 30 de mayo de 1988 del Consejo de Estado que dice:

"... la jurisprudencia de esta sección, en varios fallos que ahora resultan reiterativos, ha señalado **que las prohibiciones que se consagran en los estatutos administrativos no son tipos penales cuya regulación se halla estrictamente condicionada al principio** nullum crimen sine lege, nulla poena sine crimine, cuya evolución ha llevado a definir en el actual código de las penas no ya el delito, vocablo desechado en aras de un formulismo que no es el de mejor cuño, sino el hecho punible como la conducta típica, antijurídica y culpable, imputable a un hombre y que ocasiona responsabilidad penal a su autor. No. Las prohibiciones administrativas admiten grados de tipificación, sin que la esquemática composición o descripción de la conducta implique, de una parte la falta de configuración de la prohibición, ni que ella conlleve violación al supradicho principio nullum crimen sine lege.

...

A las obligaciones administrativas, tributarias, disciplinarias, policivas en materia de uso de agua, de los servicios de energía y teléfono, de conducta pública en espacio público o abierto al público, corresponden, en caso de infracción, **sanciones administrativas** sin que sea dable advertir que por el sólo hecho de denominarse contravenciones a esas conductas ilícitas, por ello sólo la persona infractora ha caído en el campo del derecho penal entendido como el conjunto de normas que regulan los delitos o las contravenciones vecinas de ellos.

No. Tales contravenciones, como infracciones que son del régimen legal o reglamentario administrativa **son contravenciones administrativas y las consignas sanciones** que se le aparejan son **administrativas** y por lo mismo su régimen jurídico en general es el administrativo y no el penal entendido en el sentido del Código Penal y de este mismo derecho.

En otros términos, el **derecho penal común o general, no es asimilable al derecho administrativo** sancionador, sin más ni más.

De una parte, porque el legislador no ha erigido las infracciones sometidas al régimen administrativo en delitos, lo que ya de por sí permite colegir que las infracciones a este régimen sean visualizadas con óptica diferente del derecho penal.

...

Además, por la clase de penas imponibles por la infracción: privativas de la libertad en general y en principio, para el derecho penal delictual y penas de otro tipo -fundamentalmente económicas- para el caso de infracción al derecho administrativo punitivo.

Siendo lo anteriormente dicho exacto, como lo cree la Sala, no es posible aplicar el régimen extraordinario de las acciones y contravenciones penales a las acciones derivada de las contravenciones al régimen administrativo."

(PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. Tomo II. Quinta Edición. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá. 1992. Págs. 306-308).

En este sentido, las sanciones a las que hemos venido haciendo referencia guardan relación con la coacción administrativa que detenta la Administración como garante del orden público y de la seguridad ciudadana. Dentro de los supuestos concretos de la utilización de la coacción directa se encuentra el uso de la detención policial y en este orden de ideas, señala la doctrina clásica, "puede ser necesario utilizar la fuerza contra su libertad y, por consiguiente, los agentes de policía podrán conducirlo a dependencias policiales durante un lapso de tiempo ... la detención debe cesar cuando la policía haya alcanzado su objetivo o el peligro de desorden haya pasado." (AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. La Coacción administrativa Directa. Editorial Civitas, S. A. 1990. pág. 51-52).

Por otro lado, la doctrina clásica hace alusión a la coacción en la actividad de policía administrativa y en ese sentido señala lo siguiente:

"Hariou distingue con claridad entre la policía judicial y la administrativa, aquella tiene como finalidad la persecución de delitos e infracciones penales a las órdenes de la autoridad judicial, mientras que la policía administrativa tiene como misión la de mantener el orden público mediante la prevención de sus posibles perturbaciones por medio de una inteligente reglamentación, y la represión de las alteraciones que se produzcan mediante la "coercition" ... En consecuencia, para Hariou la "coercition administrativa" consiste en el empleo directo de la fuerza pública, o del ejército, por la autoridad administrativa con el objeto de alcanzar un determinado resultado de hecho; así, por ejemplo, el "arresto, dispersión de una manifestación ...

La decisión de la autoridad que aplica la "coercition" no es, por tanto, una sanción administrativa ni una condena penal, sino un acto administrativo que tiene como objetivo lograr por la fuerza, de forma inmediata, una obediencia de hecho a las órdenes dadas o, en su caso, hacer desaparecer un obstáculo que impida la ejecución de una operación administrativa." (AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. op. cit., pág. 116- 117).

De modo, pues, que a juicio del Pleno, las sanciones contenidas en los artículos 99, 100, 112, 124 y 160 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993 (Reglamento de Tránsito) no son de carácter penal sino administrativo y por ello, mal puede aducirse como infringido el artículo 31 de nuestra Carta Política. No proceden, pues, los cargos respectivos.

Finalmente, la parte actora sostiene que el artículo 124 del Decreto N° 160 de 7 de junio de 1993 infringe el artículo 32 de nuestra Carta Política pues a juicio de la parte actora este último supone la posibilidad de interponer el recurso de apelación contra una resolución máxime si ésta contempla la privación de la libertad corporal. No comparte esta Corporación el criterio de la parte actora por cuanto, contrario a lo que la parte demandante afirma, la norma impugnada si permite que se interponga recurso de apelación contra la resolución que imponga la privación de la libertad corporal. La norma impugnada es clara al señalar que dicho recurso cabe contra toda resolución de primera instancia que ordene el arresto o que imponga una multa mayor de B/.15.00.

Por otro lado, ciertamente, el artículo 32 de la Constitución Política consagra la garantía constitucional del debido proceso, el cual debe ser entendido como una institución procesal en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente predeterminado por la ley, independiente e imparcial de pronunciar respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales materiales y conforme a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos. En este sentido, el Pleno no observa que el artículo 124 coloque al conductor en estado de indefensión pues no se le ha privado de impugnar en forma absoluta ni se le ha restringido sin una causa o motivo justificado la utilización de recursos judiciales, pues sólo en este caso se le colocaría en una posición en que no puede defender efectivamente sus derechos. No es esta la situación que se aprecia en el presente proceso constitucional. No procede, pues, este último cargo.

V. DECISIÓN DE LA CORTE

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 99, 100, 101, 112, 124 y 160 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

AURA E. GUERRA DE VILLALAZ y EDGARDO MOLINO MOLA

Disentimos del criterio de la mayoría, por cuanto consideramos que los artículos 99, 100, 101, 112 y 160 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, violan los artículos 21 y 31 de la Constitución Nacional.

El sentido del artículo 31 constitucional es claro al disponer que sólo serán penados los hechos punibles declarados por la Ley. Este principio conocido como estricta legalidad impide toda posibilidad de que persona alguna pueda ser sancionada por hechos que la ley no ha descrito como delito o falta previamente.

Ciertamente, tal como lo afirma el Procurador General de la Nación, el fundamento constitucional para reglamentar el tránsito se encuentra en el artículo 27, el cual consagra el derecho a la libertad de tránsito, derecho cuyas limitaciones pueden ser impuestas por las leyes o los reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de inmigración; pero tal precepto constitucional no permite al Ejecutivo arrogarse una facultad para lo cual no tiene competencia -la configuración de infracciones y sanciones- pues ello incumbe al Órgano Legislativo.

De esta manera, el Decreto Ejecutivo por el cual se expide el reglamento de tránsito vehicular, no reñiría con la Constitución, si se hubiere limitado a la reglamentación fundada en ella, pero al excederse tipificando infracciones y señalando sanciones pecuniarias y privativas de libertad a quienes violan el reglamento de tránsito, infringe la Carta Fundamental.

La posibilidad de crear infracciones y de imponer sanciones está dada a la Ley por imperio constitucional y no a cuerpos de jerarquía menor. Por ello deviene en inconstitucional cada artículo del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993 que contenga la descripción típica de infracciones y señale sanciones, como las antes mencionadas.

La jurisprudencia dictada por esta Corte ha interpretado que dentro del texto del artículo 31 de la Constitución se incluyen no sólo los hechos punibles, sino también los hechos contravencionales, es decir, las faltas. Y tal es la naturaleza de los hechos que se cuestionan a través de esta acción de inconstitucionalidad.

Consideramos que todas esas sanciones e infracciones previstas por los artículo señalados como inconstitucionales resultarían perfectamente viables si hubieran sido reguladas a través de una ley, pero el medio utilizado para ponerlas en vigencia no es el indicado por la Constitución Nacional, que consagra la garantía penal de estricta legalidad en esta materia.

Por otro lado, los artículos 99, 100, 112 y 160 del Decreto Ejecutivo infringen el artículo 21 constitucional, ya que en dichos artículos se dispone como sanción la privación de la libertad, si bien con otra denominación (arresto conmutable, arresto inmutable, retención preventiva), a pesar de que el artículo 21 de la Constitución establece que nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley (subrayado nuestro).

Contrario sensu a lo que dispone el artículo 21, a través de los Decretos Ejecutivos y los cuerpos jurídicos de jerarquía inferior a la ley no se puede disponer la privación de libertad de persona alguna.

Son las razones anotadas las que nos impelen a salvar el voto.

Panamá, 17 de abril de 1997.

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO CARLOS A. JONES