

Vista N°299

29 de abril de 2003

**Recurso Extraordinario de
Revisión Administrativa**

Propuesto por el Licdo. Efraín
E. Angulo en representación de
José De La Cruz Ortega.

-vs-

Concepto

Resolución N°03 de 15 de enero
de 2003, emitida por la
**Gobernación de la Provincia de
Los Santos.**

Señor Gobernador de la Provincia de Los Santos:

En cumplimiento del artículo 199 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", procedemos a emitir nuestro concepto en torno al Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa interpuesto por el Licdo. Efraín Angulo en representación del señor José De La Cruz Ortega; el cual nos fuera remitido por la Gobernación de la Provincia de Los Santos, a través de la Nota N°159-03 de 11 de abril de 2003.

Previo al análisis del Recurso bajo estudio, consideramos pertinente hacer un breve recuento de los hechos que originaron esta controversia, de la siguiente manera:

Como consecuencia del accidente de tránsito (colisión triple) ocurrido el día 3 de agosto de 2002, en la Provincia de Los Santos Distrito de Guararé, carretera Nacional vía Las Tablas frente a la Escuela Juana Vernaza, donde los protagonistas fueron los señores José De La Cruz Ortega, Richard Osorio y Plinio García, el Sargento 2do. Ramiro González con número de identificación 11071, confeccionó los

Formatos N°381356 y N°381357, los cuales fueron remitidos por la Policía Nacional de Los Santos a la Alcaldía del Distrito de Guararé. (Cf. f. 1 a 5)

Celebrada la audiencia de rigor, el Alcalde Municipal del Distrito de Guararé sancionó al señor Plinio García Marcilla, por infringir los artículos 70 y 160, numerales 10 y 15, del Reglamento de Tránsito, mediante Resolución N°64 de 2 de octubre de 2002. Ésta, fue notificada ese mismo día a las partes involucradas en el hecho de tránsito, anunciando el señor Plinio García que Apelaba (Cf. f. 10 y 11)

El día 9 de octubre de 2002, el señor Plinio García sustentó su alzada por medio de apoderado judicial, solicitando en su escrito la comparecencia del Sgto. Ramiro González y la práctica de una diligencia pericial. (Cf. f. 16 a 19)

En virtud de lo anterior, la Gobernación de la Provincia de Los Santos abrió Proceso Correccional de Policía por Infracciones al Reglamento de Tránsito, seguido a los señores José De La Cruz Ortega, Richard Osorio y Plinio García, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Acogidas y practicadas las pruebas solicitadas por el Licdo. Raúl Cárdenas, apoderado judicial del señor Plinio García, la Gobernación de la Provincia de Los Santos emitió la Resolución N°03 de 15 de enero de 2003, mediante la cual se revocó en todas sus partes la Resolución N°64 de 2 de octubre de 2002, expedida por la Alcaldía Municipal del Distrito de Guararé, en contra de Plinio García y en su lugar se condenó al señor José De La Cruz Ortega, a pagar por la falta cometida una multa de B/.50.00 y hacerse cargo de los

daños ocasionados a los vehículos de los señores Plinio García y Richard Osorio. (Cf. f. 21 a 59)

Esta Resolución fue notificada personalmente al señor José De La Cruz Ortega, el día 3 de febrero de 2003, anunciando en el acto de notificación que interpondría Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa. (V. f. 59)

El apoderado especial del señor José De La Cruz Ortega, sustentó su Recurso de Revisión el día 18 de febrero de 2003, manifestando que su representado no participó en la reconstrucción de los hechos, solicitado por el Licdo. Raúl Cárdenas en representación de Plinio García; infringiéndose de esta forma, el principio del debido proceso legal. (Cf. f. 68 a 70)

Por medio de la Providencia N°32-03 de 26 de marzo de 2003, el Gobernador de la Provincia de Los Santos admitió el Recurso de Revisión Administrativa propuesto por el Licdo. Efraín Eric Angulo, apoderado judicial del señor José De La Cruz Ortega.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

Este Despacho, es de la opinión que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, interpuesto por el señor José De La Cruz Ortega ante la Gobernación de la Provincia de Los Santos es improcedente; toda vez que, estamos frente a un Proceso de Policía Correccional por Infracción al Reglamento de Tránsito, materia que no es susceptible de impugnarse de esta vía, pues, es una decisión de Policía Moral.

El artículo 859 del Código Administrativo, conceptúa lo que se denomina Policía Moral y Policía Material, su tenor literal es el siguiente:

"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 al ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos." (El resaltado es nuestro)

Aunado a lo anterior, el artículo 860 de ese mismo texto normativo indica cómo se divide la Policía Moral. Éste, preceptúa lo siguiente:

"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 al 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." (El resaltado es nuestro)

La lectura del expediente, nos demuestra que la decisión adoptada por el Gobernador de la Provincia de Los Santos, mediante Resolución N°03 de 15 de enero de 2003, es de carácter netamente Moral; por ende, nos encontramos impedidos de emitir Concepto de fondo en torno al Recurso interpuesto por el Licdo. Efraín Elvis Angulo, pues, sólo son procedentes los Recursos Extraordinarios de Revisión

Administrativa basados en la Ley 19 de 1992, cuando se ventilen controversias de Policía Material, pero no cuando se trata de controversias que forman parte de la Policía Moral.

Es necesario mencionar que, si bien, el Gobernador de la Provincia de Los Santos, funge como autoridad administrativa; no podemos obviar que éste también ejerce funciones de Policía Moral (Civil y Penal).

Siendo así, la Resolución N°03 de 15 de enero de 2003, fue dictada dentro de un Proceso por Infracción al Reglamento de Tránsito (Policía Moral); de manera que, no cabe interponer un Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, tal como lo ha explicado ampliamente el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo fechado 29 de marzo de 1996, el cual en su parte medular expresa lo siguiente:

"Como se ha expresado anteriormente el acto demandado de inconstitucional es la resolución dictada por la Gobernación de la Provincia de Panamá, fechada 13 de julio de 1994, por medio de la cual se ACOGE un Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa contra la Resolución N° 674-S. J. dictada por la Alcaldía de Panamá el 13 de abril de 1994, que CONFIRMO la proferida por el Juzgado Segundo de Tránsito del Distrito de Panamá, de fecha 25 de octubre de 1993.

El vicio que se atribuye a la aludida resolución de la Gobernación se fundamenta en la infracción del artículo de 32 de la Constitución, en tres aspectos, que analizaremos a continuación:

Sostiene la censura que el acto demandado fue dictado en 1994, desconociendo la regulación específica sobre competencia y recursos en materia del proceso de tránsito, establecida en la Norma Reglamentaria de Policía de Tránsito para la República de Panamá que fija taxativamente la competencia en dos autoridades: para la primera

instancia en los juzgados de tránsito y, para la segunda vía, recurso de apelación en las autoridades municipales. Así, se expresa que la resolución es inconstitucional pues hizo una interpretación extensiva y analógica sobre las funciones jurisdiccionales del Gobernador, cuando las normas sobre recursos y la competencia para resolverlos son de estricto derecho.

A juicio de la Corte, el cargo que expresa el demandante, atribuyéndole al acto de autoridad impugnado una violación del derecho a ser juzgado por juez competente, está justificado, toda vez que el Gobernador no era de las autoridades que determina específicamente la regulación especial sobre procesos administrativos por accidentes de tránsito.

Igualmente, el acto impugnado, al admitir el recurso de revisión administrativa en relación con el proceso de tránsito, se está apartando y excediendo del debido trámite legal que, al efecto, establece la reglamentación especial sobre la materia.

Esto es así, pues lo que regula el reglamento de Tránsito Vehicular, mediante el Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, no es igual a lo preceptuado por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, en base a la cual se dictó la resolución atacada.

En tal sentido, la norma REGLAMENTARIA contenida en el citado Decreto, en cuanto a la competencia dentro del proceso de tránsito, determina claramente, en su artículo 113, las dos autoridades a quienes corresponderá el conocimiento de la primera y segunda instancia, al igual que del Recurso de Apelación. Siendo éstas los Jueces de Tránsito y el Municipio correspondiente.

Mientras lo que crea y regula la Ley 19 de 1992 es otro medio de impugnación, éste de carácter extraordinario, cuyo conocimiento es atribuido a una autoridad distinta a las que menciona el citado reglamento y, para los supuestos taxativamente enumerados en dicha ley.

Veamos lo que preceptúan los artículos 8 y 9 de la Ley 19 de 1992:

'Artículo 8. Se instituye el recurso extraordinario de revisión administrativa, del que conocerán los gobernadores de provincias para revocar decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley N° 112 de 30 de diciembre de 1974.

El recurso extraordinario de revisión administrativa sólo procederá cuando:

1. La decisión recurrida hubiese sido dictada por órganos o autoridad sin competencia para ello;
2. La decisión recurrida se fundamente en declaraciones falsas o en pruebas insuficientes;
3. No se hubiesen cumplido los trámites esenciales del procedimiento establecido por la ley aplicable;
4. Así se disponga en una ley especial;
5. Al dictarse la decisión se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho, que resulte de los documentos incorporados al expediente y que haya afectado en forma directa la decisión recurrida; y
6. La decisión se hubiere dictado como consecuencia e los hechos tipificados en los Capítulos II y III del Título X del Libro II del Código Penal, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.

Artículo 9. El artículo 4 de la Ley N°2 de 2 de junio de 1987 queda así:

Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

...

23. Conocer del recurso extraordinario de revisión administrativa que se interponga contra decisiones de autoridades municipales, proferidas en segunda instancia; ..."

No hay duda que la ley crea el Recurso extraordinario de Revisión Administrativa contra decisiones que en segunda instancia haya dictado una autoridad municipal, pero cuando recaigan sobre materia 'correccional o por razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley N°112 de 30 de diciembre de 1974'.

El Pleno aprecia que lo dispuesto por la ley no revela un contenido o expresiones que den lugar a algún tipo de interpretación por analogía, ya que el texto de ambos artículos es muy claro. Sin embargo, la duda sobre lo expresado en el citado artículo 8 con relación a este caso, manifestada en el libelo del presente recurso de inconstitucionalidad, parece recaer fundamentalmente en si el proceso por accidente de tránsito puede considerarse incluido en los llamados 'juicios de policía' a que alude el Libro III del Código Administrativo y la Ley N° 112 de 30 de diciembre de 1974.

La Corte coincide con la opinión de la Procuradora de la Administración cuando concluye que las 'normas referentes al tránsito están incluidas dentro de la noción de policía'. Por ello resulta oportuno citar la jurisprudencia aludida en la Vista del Ministerio Público, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la resolución de 12 de febrero de 1947, que se refiere a la materia denominada de policía, en los siguientes términos:

'JUICIOS DE POLICÍA. Las faltas que por motivo de tránsito cometan las personas se hallan castigadas en el Código Administrativo y en el Decreto N° 159, de 19 de septiembre de 1941 (Reglamento de Tránsito). El Código que se menciona divide las cuestiones a que la doctrina jurídica y el derecho positivo dan al nombre de policía moral y policía material, y en los Parágrafos III (Vías públicas urbanas), IV (Tranvías), (Vehículos de rueda en general), del Capítulo I y en el Capítulo III, Parágrafo IX (Vías Públicas), contiene una serie de disposiciones sobre tránsito, que se hallan colocadas bajo el epígrafe genérico de policía material. La anunciación anterior se

ha hecho con el simple propósito de advertir que las infracciones relativas al tránsito forman parte de la materia denominada de policía, por lo cual las causas que con relación a ellos se sigan son juicios típicos de policía, en los cuales se profieren condenas de carácter penal o civil.

El artículo 28 de la Ley 135 de 1943 y el 17 de la Ley 33 de 1946 han excluido de la jurisdicción contenciosa 'las resoluciones que se dicten en los juicios de policías de naturaleza penal o civil', norma que es aplicable al caso de una resolución dictada para castigar una infracción del reglamento de tránsito (Auto del Magistrado Sustanciador, Febrero 12 de 1947). (DÍAZ E., Manuel Antonio. "Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo". Imprenta Nacional. Panamá. Panamá. 1956. pp. 35 y 36).

Conforme a la citada jurisprudencia, en concordancia con el Código Administrativo y el Reglamento de Tránsito vigente en ese tiempo, las causas que se sigan con relación a infracciones de tránsito son juicios típicos de policía. Igualmente, se puede apreciar la equiparación que se hace de las resoluciones que se dicten en juicios de policía de naturaleza penal o civil, con las resoluciones proferidas para castigar una infracción del reglamento de tránsito, como actos no acusables ante lo Contencioso Administrativo, según el alcance que se atribuye al contenido del numeral 2 del artículo 28 de la Ley 135 de 1943 y 17 de la Ley 33 de 1946.

Aunque el Reglamento de Tránsito que rige en la actualidad utilice el término 'procesos administrativos sobre accidentes de tránsito', ello no implica que no se consideren juicios de policía conforme al criterio jurisprudencial al cual hemos hecho referencia.

Es cierto, y parece no haber margen a divergencias, que los procesos ante los jueces de tránsito son actos policivos, no susceptibles de conocimiento por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sin embargo, desde 1941, cuando se dicta el primer decreto ejecutivo regulando el tránsito vehicular, y hasta ahora, cuando rige el Decreto 160 de 1993, los procesos administrativos sobre accidentes de tránsito (artículos 113 a 125), han sido procesos distintos de los procesos correccionales que regula el Código Administrativo en el Título V bajo la denominación de PROCEDIMIENTOS, que comprende los artículos 1708 a 1745, aún cuando no dejan de tener, algunas particularidades en común.

Esta realidad nos plantea la exigencia de determinar si, al crear la Ley 19 de 1992 el recurso extraordinario de revisión administrativa, se está refiriendo a los procesos sobre accidentes de tránsito.

El artículo 8° de la Ley en referencia establece el recurso contra 'decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 1974'.

Se aprecia que este texto se refiere: (1) a los procesos antes mencionados, regulados por los artículos 1708 a 1745 del Código Administrativo y (2) a los procesos regulados en la Ley 112 de 1974, de cuyo texto se deduce claramente que no se refiere a los procesos por accidentes de tránsito.

No obstante el carácter policivo que se atribuya a los procesos por accidentes de tránsito, hay que señalar que son ESPECIALES, por lo que debe concluirse que el recurso de revisión administrativa no se ha creado para esos procesos.

Por lo que se deja expuesto, el Pleno de la Corte considera que la Resolución acusada de inconstitucional, de 13 de julio de 1994 dictada por la Gobernación de la Provincia de Panamá, si vulnera el artículo 32 de nuestra Carta Fundamental.

En consecuencia, la Corte Suprema, SALA DE LO CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES

INCONSTITUCIONAL el acto de autoridad s/n del 13 de julio de 1994, expedido por la Gobernación de la Provincia de Panamá.”

En virtud de lo anterior, nos encontramos obligados a manifestarle al señor Gobernador de la Provincia de Los Santos, que sólo deberá remitirnos los Recursos Extraordinarios de Revisión Administrativa, que guarden relación con aspectos de Policía Material, tales como “normas de saneamiento ambiental, autorizaciones de construcción e instalación de industrias y actividades que puedan afectar la salud, regulaciones urbanísticas, y cuestiones semejantes” (Fallo de 10 de junio de 1997. Corte Suprema de Justicia); los cuales, deben estar sustentados legalmente por las partes, invocando las causales que señala la Ley 38 de 2000 (para asuntos administrativos, no de Policía) o la Ley 19 de 1992 (para asuntos de Policía Moral, como los indicados); de lo contrario, el mismo deberá declararse inadmisibile.

Del Señor Gobernador,

Cordialmente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:

Policía Moral y Material

Proceso de Tránsito

Proceso Correccional de Tránsito

Recurso de Revisión Administrativa (no viable)

**BORRADOR DE VISTA REVISADO POR MANUEL BERNAL
24 y 25 DE ABRIL DE 2003.**

Entrada: 15-abril de 2003.

Repartido: 21-4-2003

Proyecto: 24-4-2003.

VENCE: 29 de ABRIL de 2003.

LICDA. LOURDES MORENO