

91-G-99

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA:** San Salvador, a las nueve horas del día veintitrés de octubre del año dos mil.

El presente juicio contencioso administrativo ha sido promovido por el señor Andrés García Recinos, de treinta y ocho años de edad al iniciarse este proceso, estudiante, de este domicilio, mediante el cual impugna la multa de tránsito que le fue impuesta por medio de esquela de infracción mandamiento recibo número 5-297943, el día siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Han intervenido en el juicio: La parte actora en la forma indicada; el señor Director General de Tránsito, como autoridad demandada; y, el licenciado Eliseo Soriano Mendoza, mayor de edad, licenciado en Ciencias Jurídicas, de este domicilio, en carácter de Agente Auxiliar y en representación del señor Fiscal General de la República, en sustitución del licenciado Miguel Angel Fernández Granillo.

CONSIDERANDOS:

ANTECEDENTES DE HECHO. ALEGATOS DE LAS PARTES.

I. En la demanda presentada el actor esencialmente expone: Que el día siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, en la intersección del Bulevar de Los Héroes y la Calle Gabriela Mistral, un agente de tránsito le hizo parada y luego sin más, le extendió una fórmula de esquela de infracción, emitiendo a su vez el mandamiento de pago N° 5-297943, y le informó que tenía quince días para pagar la infracción de quinientos colones y que de lo contrario se le iba a incrementar el monto de la misma.

Que su pretensión la basa en la privación injusta de su derecho de propiedad por la aplicación del Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, el cual adolece de ilegalidad. Que los Artículos 169 y 175 del Reglamento en cuestión, facultan a los agentes o delegados de tránsito a imponer sanciones a los conductores que cometieran una infracción contenida en el mismo Reglamento. Que en el caso particular, el agente de tránsito le impuso una multa muy grave, regulada ilegalmente en el Art. 255 Código 119 del aludido Reglamento, cuyo procedimiento es ilegal por los motivos siguientes: Que el artículo 1 del mencionado Reglamento denota el carácter de subordinación que tiene el mismo con relación a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, al señalar: "el presente reglamento tiene por objeto desarrollar lo establecido en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con relación a lo que concierne al tránsito y seguridad vial", de lo anterior se puede colegir que el reglamento en materia es un reglamento de subordinación, es decir que es emitido por el Órgano Ejecutivo a través del Presidente de la República en ejercicio de la atribución constitucional del Artículo 168 ordinal 14 de la Constitución de la República de El Salvador. Que el reglamento solo puede complementar a la ley en su desarrollo particularizado pero no la suple ni mucho menos la limita, no la puede suplir porque existe materia reservada a la ley; así también dada la naturaleza del reglamento en referencia opera el principio formal de la jerarquía normativa, en virtud de la

cual la ley precede el mismo; que por lo tanto no se puede aplicar reglamentos que estén en desacuerdo con las leyes. De lo anterior afirma que cuando la ley de la materia, en su artículo 117 inciso II dice: "la autoridad administrativa impondrá sanciones a las infracciones de esta ley y sus respectivos reglamentos, únicamente con previa audiencia y conocimiento de causa"; establece que para la imposición de sanciones se hará previo juicio, lo que como ya se dijo, el reglamento no lo puede suplir ni limitar; no obstante el señor agente, al imponer la sanción pecuniaria lo hizo en inobservancia del artículo de la ley de la materia aludido, violando su garantía de audiencia y específicamente su garantía de juicio previo, al aplicar los artículos 169 y 175 del Reglamento de la materia, ya que al imponer el acto privativo de su derecho de propiedad tuvo que proceder en juicio, entendido en un sentido amplio y no restringido del artículo 4 Pr. C., ante funcionario competente y no como lo aluden los dos anteriores artículos del reglamento, así como también el artículo 262 del mismo, que establece que una vez impuesta la multa, el conductor podrá optar a un procedimiento, lo que expresamente viola lo preceptuado por el legislador en el artículo 117 inciso II de la ley de la materia y el artículo 11 de la Constitución, ya que dicho artículo no contempla el juicio o procedimiento como requisito formal de validez para la privación de su derecho de propiedad; además el seudo procedimiento no contempla la garantía de audiencia que el Estado está obligado a asegurar para la protección de los derechos constitucionales, no como una simple facultad del conductor, es decir que si no ejerce esa facultad no podrá optar a un procedimiento que como ya se dijo, el Estado está obligado a garantizar.

Asimismo expone que el reglamento en mención regula lo referente a los recursos, lo que como ya se estableció, el reglamento no puede suplir a la ley, ya que hay materias reservadas a la misma y como bien lo establece el constituyente en el Artículo 11, la garantía de audiencia debe estar reglada conforme a las leyes; y en ningún momento establece que se podrá hacer conforme a los reglamentos, solo basta mencionar el aforismo "nulla pena sine lege", en consecuencia el Órgano Ejecutivo se excedió en las atribuciones constitucionales al desarrollar la garantía de audiencia por medio de un procedimiento que viola la aludida garantía constitucional, atentando contra el Estado Democrático de Derecho.

II. La demanda fue admitida, se tuvo por parte al señor Andrés García Recinos en el carácter en que compareció; se pidió informe al señor Director General de Tránsito sobre la existencia del acto que se le atribuía; y se suspendió provisionalmente la ejecución del acto administrativo impugnado. Recibido el informe solicitado, se confirmó la suspensión decretada; se solicitó a la autoridad demandada un nuevo informe en que señalara las justificaciones de legalidad del acto que se le imputa y además se ordenó notificar al señor Fiscal General de la República la existencia de este proceso.

Al contestar el informe justificativo la autoridad demandada expresó: que por Decreto Legislativo número cuatrocientos setenta y siete se promulgó la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y por Decreto Ejecutivo número sesenta y uno el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial. Que las disposiciones de estos cuerpos normativos demuestran que la adquisición de una licencia es una concesión que el Viceministerio de Transporte otorga a través de la Dirección General de Tránsito a todas las personas que llenan y cumplen con los requisitos que se exigen para tal fin. El poseer una

licencia no es un derecho de propiedad, por lo tanto, el hecho de que una persona obtenga o posea licencia para conducir vehículos automotores, no significa que tenga un derecho de propiedad adquirido; pues sigue manteniéndose como concesión sujeta a los requisitos establecidos en el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial.

Que a toda persona que comete una infracción de Tránsito y que es detectada por un agente de la Policía Nacional Civil, o Delegado de Tránsito, se le impone una esquela de infracción de acuerdo a la falta cometida, que puede ser leve, grave o muy grave, la que constituye la notificación a la persona infractora de la falta de tránsito que ha cometido, en la que la autoridad requiere la firma de la persona que infringe. En la esquela de infracción, se estipula la fecha y hora, el lugar, la notificación de la infracción cometida y el valor de la misma de acuerdo a su gravedad, así como su nombre completo, número y clase de licencia, placas del vehículo, nombre y número del agente o Delegado que la impone. Que las personas que reconocen la infracción, la hacen efectiva en cualquier institución del sistema financiero del país; pero las personas que consideran que la esquela de infracción es injusta o mal impuesta, pueden recurrir a esta Dirección a interponer el recurso de apelación; y si esta resolución no les es favorable pueden recurrir ante el señor Viceministro de Transporte, interponiendo el recurso de revisión de la resolución del recurso de apelación; recursos que se encuentran regulados en el Reglamento General de Tránsito, el que también norma las conductas o comportamiento de los conductores de vehículos automotores, para la regulación del tráfico vehicular, pues de lo contrario, todo conductor haría lo que le venga en gana irrespetando el derecho de los demás conductores y especialmente de los peatones, esto no implica que se transgreda la jerarquía normativa de la ley formal y no la suple ni mucho menos la limitan o rectifica, sino que se desarrolla lo establecido en la ley, pues no es una exclusividad en materia administrativa que en la ley se estipulen las faltas y sanciones; y especialmente en materia de tránsito en el que por su trascendencia y consecuencias socioeconómicas es estrictamente especial; más aún que el Código Municipal y éste no impone sanciones por medio de Reglamento, sino que por medio de ordenanzas que es jerárquicamente inferior y no por eso se transgrede la jerarquía normativa de la ley formal o son inconstitucionales, pues lo que se ha pretendido es un beneficio común y no transgredir la ley; pues aquí prevalecen los principios de equidad y de justicia que son los que deben de inspirar a nuestras leyes. Que el licenciado Andrés García Recinos, aún cuando hace referencia a la existencia de recursos, no hizo uso de éstos, por lo tanto no agotó sus derechos.

Afirma también que los derechos que invoca el demandante que han sido infringidos, tienen por finalidad garantizar derechos y obligaciones de naturaleza civil y constitucional en sentido estricto; no para garantizar derechos y obligaciones de materia administrativa y estrictamente en materia de tránsito y seguridad vial, plasmada en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que facilita y asegura su aplicación en el Reglamento General de Tránsito, que es la normativa que se impugna.

Que es lamentable que existan personas que conociendo nuestras conductas, vivencias y realidades, pretendan destruir lo poco creativo que poseemos sin importarles la irresponsabilidad de la mayoría de los conductores, aduciendo principios de carácter universal que si bien podrían ser valederos podrían serlo en otros países, pero menos en el nuestro, pues es un equívoco pensar que las infracciones y sanciones únicamente se pueden

regular por medio de una ley formal; y si así se llegara a establecer podríamos reconocer que está en pugna el derecho con la justicia, y tendríamos que inclinarnos a la justicia, pues la normativa de tránsito ha sido creada con el ánimo de garantizar a todos los sectores los derechos y obligaciones que nos corresponden.

Posteriormente se tuvo por rendido el informe solicitado a la autoridad demandada, y se tuvo por agregada la credencial presentada por el licenciado Miguel Angel Fernández Granillo, a quien se dio intervención en este proceso en carácter de Agente Auxiliar y en representación del señor Fiscal General de la República.

III. El juicio se abrió a prueba por el término de ley, en el cual únicamente la parte demandada presentó un escrito abonando argumentos sobre la legalidad de su actuación. Posteriormente, de conformidad con el Art. 28 L.J.C.A., se corrieron los traslados respectivos, en los que al rendirlo la parte actora reforzó los argumentos contenidos en la demanda y en esencia agregó: que la autoridad demandada se excedió de las funciones que la ley le expresa, ya que en ningún momento se cumplió con el Artículo 117 inciso 2º de la ley en referencia, según el cual debe haber un juicio previo como lo establece el Artículo 4 del Código de Procedimientos Civiles. Que por el principio de Materia de Reserva de Ley, no se pueden aplicar reglamentos que estén en desacuerdo con la ley, al hacerlo, se atenta contra el Estado Democrático de Derecho.

Por su parte la autoridad demandada presentó su traslado afirmando: Que con el objeto de establecer regulaciones necesarias que demandan el Transporte, Tránsito y la Seguridad Vial en las arterias viales del país, se hizo necesario elaborar o crear normas que coordinen y dirijan las políticas de la circulación vehicular. Que con este propósito se promulgó la Ley de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, así como su Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, que regula la circulación vehicular y a los conductores de vehículos automotores.

Que debemos reconocer que la mayoría de los conductores, por nuestra idiosincrasia, herencia del conflicto, desorden en la conducción vehicular, irrespeto a la señalización, cometen infracciones a la normativa de Tránsito y Seguridad Vial. Que ante esta alternativa se creó la esquela de infracción, que es la notificación que el Agente de la Policía Nacional Civil, o el Delegado de Tránsito hace al conductor infractor la cual puede ser leve, grave o muy grave, de acuerdo al riesgo que representa la falta cometida; el conductor que reconoce su infracción y es correcto, hace efectiva su sanción cancelando la multa que le corresponde; el que cree que la esquela de infracción impuesta es injusta, tiene la facultad de interponer el recurso de apelación ante ésta Dirección General y el de revisión ante el señor Viceministro de Transporte. Que aún existiendo estas regulaciones o normas la mayoría de los conductores las irrespetan poniendo en peligro a los demás conductores y aún más a los peatones. Que conocen el criterio de esta Honorable Sala, en cuanto las infracciones y sanciones así como los recursos que tienen que estar especificadas en una ley formal y no en un reglamento como en nuestro caso, y justifican ese criterio en doctrinas de expositores del derecho, lo cual respeta pero no lo comparte, por cuanto ellos hacen referencia a las materias tradicionales del derecho, y no tratan en ningún momento la materia de tránsito que es de carácter especial, compleja y dinámica, que es lo que hace la diferencia a las demás materias del derecho y por eso algunos países como Argentina tiene

el Reglamento de Sanciones de Tránsito, de igual forma Guatemala; Perú tiene su Reglamento Nacional de Tránsito que contiene las normas para el uso de la vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y en él se establecen las infracciones y sanciones y muchos países más, y esto no significa que se transgreda la jerarquía normativa de la ley formal y tampoco suple mucho menos la limita o rectifica, sino que desarrolla lo establecido en la ley, por lo que considero que en materia de tránsito, que es materia del derecho administrativo, es o puede ser la excepción por su naturaleza a la regla general, que las infracciones, sanciones y recursos tienen que estar estipuladas en una ley formal.

Que estas apreciaciones en materia de tránsito son valederas en muchos países; pero respetando el criterio de esta Honorable Sala, ya elaboramos las reformas pertinentes para que las infracciones y sanciones como los recursos se establezcan en la ley de la materia; dependerá de la Honorable Asamblea Legislativa su aprobación. Que desea hacer conciencia que la declaración de ilegalidad de las faltas consideradas como códigos 82 y 101 están dando nefastos resultados porque ya no son infraccionadas; pero en cualquier momento podríamos tener consecuencias trágicas que es lo que tratamos de evitar, será esta Honorable Sala quien tiene que sopesar si es preferible liberar el desenfreno de los conductores que están acostumbrados a infringir la norma, y lamentar los saldos trágicos que ello puede con llevar, o incurrir en una presunta ilegalidad que puede prevenir y no lamentar esas consecuencias.

Finalmente, la Representación Fiscal presentó su alegato en los términos siguientes: "De acuerdo al objeto de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ésta de acuerdo al artículo tres numeral cuatro regula: "las infracciones derivadas del incumplimiento de esta Ley y su Reglamento.....el artículo mencionado anteriormente, en relación al Art. 117 de la misma Ley establece que: "las infracciones de tránsito se clasifican en: leves, graves y menos graves. La autoridad administrativa impondrá sanciones a las infracciones de esta Ley y sus respectivos Reglamentos, únicamente con previa audiencia y conocimiento de causa". Basado en lo anterior, la representación fiscal considera que efectivamente, cuando un agente de la Policía Nacional aplica una multa por falta, lo hace en observancia del Art. 117 de la Ley de la materia, pues este artículo es claro y preciso que para imponer sanciones a las infracciones, únicamente se tiene que hacer con previa audiencia y conocimiento de causa. En vista de lo mencionado y considerando que las sanciones impuestas a las infracciones de esta manera violentan asimismo el Art. 11 de la Constitución de la República de El Salvador, es procedente que se declare ilegal en sentencia definitiva el acto reclamado...".

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

IV. El juicio se encuentra en estado de dictar sentencia.

- - Límites de la pretensión

En el presente proceso, el acto objeto de la pretensión es la sanción pecuniaria impuesta al demandante por un Agente de Tránsito, aduciendo violación al Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial.

Expone el actor que su impugnación la basa en "la privación injusta de mi derecho de propiedad *por la aplicación del Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, el cual adolece de ilegalidad.*" (folios 1 de la demanda).

Según dispone el Art. 3 literal c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, también procede la acción contenciosa: "Contra actos que se pronunciaren en aplicación de disposiciones de carácter general de la Administración Pública, fundada en que tales disposiciones adolecen de ilegalidad".

La pretensión que se ha planteado por el señor Andrés García Recinos encaja plenamente en la citada disposición, por lo cual, es competencia de este Tribunal *examinar el acto sancionatorio*, a través del análisis de legalidad de las disposiciones reglamentarias en que se fundó el procedimiento para su imposición.

Los fundamentos de la alegación del actor se centran en el hecho que, por la subordinación del Reglamento a la Ley, éste solo puede completarla, mas no suplirla, limitarla ni rectificarla. En base a lo anterior sostiene que no es válida la imposición de sanciones conforme al procedimiento contemplado en el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial -el cual afirma no prevé un *trámite previo*, sino un "pseudo procedimiento" que no respeta la garantía de audiencia- porque limita lo señalado en el Art. 117 inciso segundo de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Establecido el alcance de la pretensión, se pasa al análisis de una serie de aspectos que abonarán a resolver la problemática planteada.

1. El procedimiento administrativo sancionador.

Como señala Adolfo Carretero Pérez en su libro Derecho Administrativo Sancionador, el *Ius Puniendi* del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no solo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal jurisdicción, sino que también se manifiesta en manos de la Administración Pública.

La materialización de la función administrativa desarrollada en aplicación del *Ius Puniendi estatal*, técnicamente se conoce como *potestad sancionatoria de la Administración*.

La discusión del tema del *Ius Puniendi* en manos de la Administración y del ejercicio del Derecho Administrativo sancionatorio a la luz de la Constitución, ha generado la aplicación -dentro de sus límites y matices- de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionatorio, en palabras de García Trevijano Foss: "*El acto sancionador administrativo se rige en lo fundamental por los principios penales*" (José Antonio García Trevijano Foss, Los Actos Administrativos, segunda edición, Editorial Civitas, 1986, Pág. 263). Paralelamente, han de entenderse de aplicación al campo sancionatorio las garantías y principios de índole procesal.

En este orden de ideas, entre los principios elementales que rigen el Derecho Administrativo Sancionador se encuentran la garantía de audiencia y el debido proceso.

La primera garantía en el ejercicio de la potestad sancionadora es *la exigencia de un procedimiento sancionador que responda a estos principios*.

Como es sabido, el procedimiento administrativo, en tanto modo de producción del acto, constituye un elemento del mismo. Ésta no es una mera exigencia formalista, sino que *desempeña una función de plena garantía para el administrado*. Luciano Parejo Alfonso en su "Manual de Derecho Administrativo" señala entre los fines del procedimiento administrativo, en primer lugar, el dar satisfacción a las necesidades colectivas en forma rápida, ágil y flexible; y en segundo lugar *una función de garantía, en cuanto se constituye en cauce de la acción administrativa con relevancia jurídica directa en el administrado, y por tanto, susceptible de incidir en la esfera de derechos e intereses legítimos. Finalmente, y no por ello de menor trascendencia, posibilita la participación de los administrados en la toma de decisiones por el poder público administrativo*.

En el procedimiento administrativo sancionador, precisamente por la naturaleza de los actos a emitirse, han de respetarse especialmente las garantías de audiencia y contradicción, potencializando el derecho de defensa.

José Garberí Llobregat, en su texto "El Procedimiento Administrativo Sancionador", señala que el derecho de defensa, en su acepción más rigurosa, constituye el derecho público constitucional que asiste a toda persona a quien se le pueda atribuir la comisión de un hecho punible, mediante el cual *se le garantiza la posibilidad de oponerse eficazmente al ejercicio del ius puniendo de los poderes públicos, y hacer valer dentro de cada instancia sancionadora los derechos afectados por la imputación*. (José Garberí Llobregat: "El Procedimiento Administrativo Sancionador" Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 1998).

La Sala de lo Constitucional de esta Corte sostiene que la garantía de audiencia es un derecho de contenido procesal, instituido como protección efectiva de todos los demás derechos de los gobernados, y que entre sus aspectos esenciales se encuentran: "a) que a la persona a quien se pretende privar de algunos de sus derechos se le siga un proceso o procedimiento -que no necesariamente es especial, sino aquel establecido para cada caso por las disposiciones infraconstitucionales respectivas-; b) que dicho proceso se ventile ante autoridades previamente establecidas; c) que en él se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales y las normas constitucionales procesales y procedimentales; y, d) que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado, de conformidad a la Constitución." (sentencia de amparo del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Ref. 167-97).

En síntesis, cada sanción administrativa debe tener predeterminado un procedimiento que respete los derechos y garantías constitucionales.

2. La reserva de ley.

Existen diferentes posturas respecto a la naturaleza de la reserva de ley. Esta es visualizada por algunos autores como un *principio* (Alejandro Nieto, Eduardo García de Enterría), como una *figura* (Rafael Entrena Cuestas, Gabino Fraga), como un *mecanismo*, como una *técnica jurídica* de protección de ciertos derechos o bien una *técnica legislativa* (Alvaro Rodríguez Bereijo).

Eduardo García de Enterría advierte, refiriéndose de manera general y sintética a la reserva de ley, que ésta "*es un principio según el cual sólo por Ley pueden adoptarse determinadas regulaciones*". (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*, Editorial Civitas, 1997, Pág. 232).

Aunque la doctrina de común acuerdo advierte la dificultad de caracterizar de manera unitaria la reserva de ley -por su diversidad y heterogeneidad- es posible determinar, que la principal característica de ésta es la *prohibición de regular por medio distinto a la ley formal* –entendida como norma emanada exclusivamente de los Parlamentos o Asambleas - *determinadas materias*.

Otro punto en que existe acuerdo en la doctrina es el carácter tutelar de la reserva de ley. El *fundamento ontológico de la reserva de ley es, entre otros, la protección de derechos fundamentales*. La anterior protección opera al constreñir o limitar en razón del sujeto (Parlamento) y de la jerarquía normativa (Ley secundaria) el tratamiento o regulación de ciertas áreas del derecho que son especialmente importantes.

Refiriéndose a este punto el autor P. Kirchhof en su libro "Garantías Constitucionales del Contribuyente", señala que la reserva de ley "*es la garantía de que un determinado ámbito vital de las personas, dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes.*"

Con tales antecedentes, en términos sencillos podemos concluir que la reserva legal implica una prohibición al reglamento de entrar por su propia iniciativa en un ámbito que compete a la ley formal.

El establecimiento concreto de cuáles son las materias sometidas a tal restricción, es una construcción propia de cada país, en la forma en la que el Constituyente y el propio legislador, en su caso, haya dejado señaladas las reservas. Las técnicas de éste estriban entre señalamientos concretos –a partir de los cuales no existe una única reserva de ley, sino como señala Alejandro Nieto "*varias reservas legales*"-, hasta el planteamiento de cláusulas generales.

En este punto es vital establecer la diferencia entre dos categorías: *reserva de ley material y reserva de ley formal*.

La reserva de ley material se construye sobre la base de una reserva constitucional: es la propia Carta Magna la que establece determinados ámbitos que solo podrán ser regulados por la ley, entiéndase de producción parlamentaria.

Tal figura nos remite en nuestro medio, por ejemplo, al Art. 246 inciso primero de la Constitución de la República, que literalmente dice: "*Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio*".

La Sala de lo Constitucional de esta Corte, en sentencia de inconstitucionalidad pronunciada a las diez horas del día veintiséis de julio del corriente año, estableció que el citado Art. 246 inciso primero de la Constitución ha de interpretarse en el sentido que: "*únicamente se podrán limitar derechos fundamentales -establecer impedimentos o restricciones para su ejercicio- por ley en sentido formal, pero que la regulación de derechos que comprende titularidad, condiciones de ejercicio, manifestaciones y alcances del derecho, así como sus garantías, puede hacerse por cualquier norma de carácter general, impersonal y abstracta...*", argumentando que "*se justifica que las limitaciones o restricciones a los derechos -es decir, aquellos aspectos de la regulación normativa que implican obstaculización o reducción de las posibilidades de ejercicio- sean encomendadas al Órgano Legislativo, pues tal se encuentra regido por un estatuto que comprende ciertos principios orientadores e informadores, tales el democrático, el pluralista, el de publicidad, el de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica; principios que legitiman la creación normativa por la Asamblea Legislativa y que, a través del procedimiento legislativo se busca garantizar...*".

La reserva de ley formal por su parte, implica que por exigencia de la propia ley, determinada materia sólo podrá ser regulada en forma ulterior por una norma con rango de ley formal. Esto implica, que por disposición de la propia ley se produce una reserva en su favor en la materia que regule, con lo cual el rango normativo queda congelado, excluyendo la posibilidad que el reglamento *cree una nueva regulación*.

En este tipo de reserva legal, por su propia naturaleza, no puede formularse una enumeración taxativa de los supuestos en que se prevé. Será en cada caso concreto, que del análisis de la norma se establecerá si existe o no tal restricción.

• • 3. El procedimiento en la imposición de sanciones de tránsito.

La Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (Decreto Legislativo 477, Publicado en el Diario Oficial número 212 Tomo 329 del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco) señala en el Art. 116: "*las acciones u omisiones contrarias a esta Ley y a los reglamentos que de ella se deriven, tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y medida que en ella se determinen*".

La lectura de la referida disposición, mediante la interpretación de la relacionada reserva de ley, denota que será la ley la que determine *los casos, forma y medida* en que se ejerza la potestad sancionatoria en este ámbito. Debe también hacerse notar, que no existe en el texto legal remisión normativa alguna en base a la cual se reenvíe o habilite al reglamento la regulación de dicho procedimiento.

Como se expuso, el procedimiento es el modo de emisión del acto administrativo, por lo tanto en este caso, por propia definición, *el legislador se reservó el establecimiento del procedimiento administrativo sancionador*.

Así, el citado cuerpo legal dispone claramente en el Art. 117: "....La autoridad administrativa impondrá sanciones a las infracciones de esta Ley y sus respectivos Reglamentos, únicamente con *previa audiencia y conocimiento de causa*".

Con ello, quedó establecido que previo a la imposición de una sanción de tránsito, debía otorgarse audiencia al destinatario, con conocimiento de causa.

Sin embargo, el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial contempla una regulación sobre el procedimiento, en los términos siguientes:

"Cuando un conductor de vehículo automotor cometiere una infracción al presente Reglamento y no se consintiera acreedor a la inherente sanción, entonces *como recurso inmediato apelará ante el Agente o Delegado de Tránsito a cuya presencia se haya cometido la infracción antes de haber incurrido en ésta, para que a la vez éste las juzgue y resuelva si puede ser dispensado....*" (Art. 169 inciso primero).

"En caso de falta cometida por infracciones al presente Reglamento, los conductores de vehículos *están en la obligación de recibir de los Agentes de Policía o Delegados de Tránsito, una esquela de infracción con la cual deben presentarse dentro de los quince días después de haberla firmado, a las colecturías habilitadas para tal efecto, para pagar la multa correspondiente; si no cumpliere con este requisito quedará sujeto a incremento o recargo del 10% mensual por no pagar, lo cual se le cobrará al momento de su matrícula correspondiente al año siguiente*".(Art. 175)

Y en el Art. 262 se contempla la posibilidad de interponer recurso de apelación: "Todo conductor que considere que es injusta la multa por una infracción grave o muy grave de que ha sido objeto, podrá apelar ante el Director General de Tránsito, dentro de los tres primeros días, el cual resolverá de acuerdo a las pruebas aportadas, a más tardar cinco días hábiles después de la prueba".

Del contenido de estas últimas normas se aprecia que en el reglamento en análisis se realizó una interpretación de los términos "previa audiencia y conocimiento de causa", y *se creó un procedimiento verbal, en el cual, la posibilidad de defensa del administrado se limita a un alegato verbal con el propio Agente que impone la sanción, a cuya decisión queda exonerarlo o imponer la multa respectiva, emitiendo la esquela de tránsito*.

La emisión de la esquela implica claramente que la sanción ha sido impuesta, ya que la propia normativa conmina al destinatario a su pago en un plazo determinado.

La posibilidad de acceder a un procedimiento formal con garantías de defensa se instituye únicamente *en vía de recurso, una vez que la sanción ha sido impuesta*. Como se expuso en acápitones anteriores, el procedimiento debe respetar la previa audiencia y brindar la

oportunidad de aportar pruebas de descargo frente a la acusación. Dicho trámite no puede posponerse a una eventual impugnación en vía de recurso.

Con tales antecedentes es claro que el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial vulnera y excede los límites de la ley al crear un procedimiento que está reservado a ésta.

Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente reflexionar que tal reserva no puede llevar a obviar la especial naturaleza de las sanciones de tránsito, caracterizadas por la inmediatez entre la comisión de la conducta constitutiva de infracción y su comprobación por el Agente que la pretende sancionar. Así, tal carácter puede justificar la creación, por parte del legislador, de un procedimiento ad hoc *que concilie la agilidad administrativa con la defensa del administrado, pero no se justifica en forma alguna que se sacrifiquen garantías elementales reconocidas por la Constitución y la propia Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.*

Esta Sala estima entonces que la ley debe configurar un procedimiento en el cual, aún de forma simplificada, se ofrezca al administrado la posibilidad de defenderse formalmente e incluso presentar prueba de descargo *en forma previa a la imposición de la sanción*, y no solamente en vía de recurso. Para ello, por ejemplo, podría otorgarse a la esquina de infracción el carácter de un "citatorio", ante el cual el destinatario tenga la oportunidad de presentarse a una audiencia a ejercer su defensa.

En conclusión, el procedimiento contemplado en los Arts. 169 inciso primero y 175 del Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial es ilegal.

Determinada la ilegalidad de las normas reglamentarias analizadas, como corolario lógico, la sanción impuesta con base al procedimiento que éstas establecen también es ilegal.

POR TANTO, En base a las razones expuestas, Arts. 421, 427 Pr.C., 31, 32 y 3 literal c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a nombre de la República, esta Sala FALLA: a) Que es ilegal la multa de tránsito impuesta al señor Andrés García Recinos, por medio de esquina de infracción de tránsito, mandamiento recibo número 5-297943, el día siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve; b) Como consecuencia, no puede hacerse efectiva la multa en mención; c) No hay especial condenación en costas; y, d) En el acto de notificación entréguese certificación de esta sentencia a la autoridad demandada y a la representación fiscal. NOTIFÍQUESE---M. ALF. BERNAL SILVA---J. N. R. R.---RENE FORTIN MAGAÑA---M. CLARA---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---J. E. ESCALANTE D.---RUBRICADAS.