

Panamá, 26 de enero de 2004.

Profesor
LEONEL ACOSTA
Alcalde del Distrito de Dolega
Provincia de Chiriquí
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que elevó a este Despacho mediante nota 243/03 de 3 de diciembre de 2003, por la cual solicita nuestra opinión jurídica con relación a si existe a cargo de la Alcaldía de Dolega impedimento legal para conocer de un proceso de tránsito en el cual, una de las partes es el chofer del municipio, quien conducía un vehículo de la institución.

Según se desprende de su nota, el criterio jurídico de la institución es que la Alcaldía de Delega debe declinar su competencia en favor de la Gobernación de la Provincia de Chiriquí, pues de lo contrario sería juez y parte. Por su parte, la Gobernación sostiene que en el presente caso debe decidir la controversia el primer suplente del alcalde.

Vistos los aspectos que abarca su consulta, y el criterio jurídico de la institución, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

Consideraciones previas en torno a la participación de los alcaldes y los gobernadores en los procesos administrativos por accidentes de tránsito.

El proceso administrativo por accidente de tránsito, regulado por el Decreto N°160 de 7 de junio de 1993, consta de dos etapas: una policial y otra judicial. La fase policial se inicia, por regla general, con un informe confeccionado por un agente de la Dirección de Operaciones del Tránsito, contentivo de las generales de los conductores y de los vehículos, de cualquiera persona o bien involucrado, nombre de los lesionados o muertos si los hubiera, nombre de los testigos presenciales si se encuentran en el área, descripción de los daños visibles, croquis del área, relato de los hechos, etc.

Levantado el informe o parte policivo, el mismo debe ser remitido a la autoridad juzgadora la cual, al recibirlo, da inicio a la fase judicial del proceso de tránsito. Al tenor de las disposiciones contenidas en el Capítulo XII del Reglamento de Tránsito vigente, en los procesos administrativos sobre accidentes de tránsito la primera instancia se tramita ante los Juzgados de Tránsito y la segunda, ante el municipio correspondiente.

No obstante, en los hechos ello sólo se da en los Distritos de Panamá, San Miguelito y David, por ser los únicos que cuentan con Juzgados de Tránsito. De allí que, conforme a la vieja práctica seguida con anterioridad a la promulgación de las normas especiales en la materia, en los Distritos donde no existen juzgados de tránsito, se ha seguido la costumbre de surtir la primera instancia de los procesos de tránsito ante la Alcaldía y la segunda ante la Gobernación respectiva. Así las cosas, en estos casos, sólo la competencia es atribuida con base en las normas en materia de policía establecidas en el Código Administrativo, siendo aplicable en materia sustantiva y procedimental, para todos los efectos pertinentes, las normas especiales establecidas en el Reglamento de Tránsito, cuyos preceptos son de aplicación general, en todo el territorio nacional.

Normas sobre impedimentos y recusaciones aplicables.

La imparcialidad de la autoridad llamada a decidir una controversia es una de las principales razones que pone de manifiesto la necesidad de que sea independiente, a fin de que no exista coacción, intereses u otros factores que puedan afectar la decisión y alejarla de la recta aplicación de la ley.

La imparcialidad es un principio procesal, propio de la esfera jurisdiccional, recogido por nuestra Ley de procedimiento administrativo, el cual puede conceptuarse como desinterés, ecuanimidad o desapasionamiento de la autoridad competente para decidir una controversia, con relación a las partes.

La enciclopedia jurídica OMEBA lo define en los siguientes términos:

“Imparcialidad es desinterés a las partes. Trato sin favoritismos. Consideración equidistante y ecuánime. El interés y la iniquidad se contraponen al concepto de imparcialidad. También se manifiesta la imparcialidad en forma de indiferencia y desapasionamiento.

La imparcialidad garantiza la plena vigencia de los valores jurídicos-sociales. El principio de imparcialidad, es previo a otro cualquier en el proceso judicial. Está en el fundamento del procedimiento garantizando todos los otros razonamientos rectores que guían el proceso judicial. La imparcialidad es una especie determinada de motivación consistente en que la declaración o resolución, se orienta en el deseo de decir la verdad, de dictaminar con exactitud, de resolver justa o legalmente.”

Para el logro de las finalidades propias de este principio, la ley establece un mecanismo tendiente a impedir actuaciones parciales que culminen en decisiones apartadas de la

ley y la justicia. Se trata del sistema de impedimentos y recusaciones, en virtud del cual la autoridad está vedada de conocer y decidir asuntos en los que tenga intereses personales, familiares o de otra naturaleza, apartándose de su obligación de aplicar estrictamente la ley.

Retomando el análisis del caso que nos ocupa, siendo el proceso de tránsito de carácter especial, se deberá ceñir al procedimiento establecido en su ley, es decir, en el Decreto 160 de 1993 y, en caso de existir vacíos, a lo que disponga la ley 38 de 2000.

Ahora bien, dado que el Decreto 160 de 1993 no establece normas en materia de impedimentos y recusaciones, en presente caso procede aplicar lo dispuesto en el artículo Capítulo II del Libro Segundo de la Ley 38 de 2000.

El sistema de impedimentos y recusaciones establecido en la Ley 38 de 2000 sigue fundamentalmente la orientación del Código Judicial, pero ajustándose en lo posible a las necesidades propias del procedimiento administrativo, con la finalidad de facilitar un ambiente de imparcialidad o desapego de la autoridad hacia las partes o a cualquier interesado o a sus apoderados, al conocer de una petición, de modo que al dictar su decisión lo haga de manera objetiva.

En este sentido se manifiesta la exposición de motivos de dicha ley, que señala además, que lo se procura con este sistema es que el único interés del juzgador sea el imperio de la Ley, de manera que quede excluida del plano cualquier otra motivación, ya sea de orden personal, económico, gremial, político partidista u otros similar, que pueda afectar la plena vigencia del principio de imparcialidad. Así pues, se trata de otorgar mejores y mayores garantías al administrado para el desarrollo normal del trámite de su petición ante la Administración.

El artículo 118 de la 38 de 2000 establece las causales de impedimento en el procedimiento administrativo, entre las cuales resultaría aplicable al caso que nos ocupa la establecida en el numeral 13, que es del tenor siguiente:

“118. La autoridad encargada de decidir el proceso no podrá conocer de un asunto en el cual esté impedido. Son causales de impedimento las siguientes:

...

13. Estar vinculada la autoridad encargada de decidir con una de las partes, por relaciones jurídicas susceptibles de ser afectadas por la decisión. ...”

Según nos informa en su nota, una de las partes involucradas en el accidente de tránsito es el chofer del municipio, quien conducía un vehículo de la institución. Dicho sujeto es un servidor público, adscrito a la entidad municipal, ligado a Alcalde por un vínculo de subordinación jurídica, por ser éste su superior jerárquico y la autoridad competente para ejercer acciones de personal con relación al cargo o posición que aquel ocupa.

Es precisamente en virtud de esta competencia o atribución, que la relación existente entre el chofer involucrado en el accidente y el Alcalde encargado de decidir la controversia

podría verse afectada por la decisión, en la medida en que de llegar el juzgador al convencimiento de que hubo culpa o negligencia por parte del chofer adscrito a su despacho, podría tomar medidas en su contra, trasgrediéndose así el derecho de éste a ser juzgado por una autoridad imparcial.

Asimismo, la otra parte involucrada en la colisión podría verse en desventaja, de ser el caso sometido a la decisión del superior jerárquico y cabeza del despacho al cual está adscrito el funcionario público que es su contraparte en el proceso, ya que podría correr el riesgo de que el Alcalde resuelva a favor del funcionario adscrito a su despacho, bien en función de la relación de confianza que tenga con éste; bien en atención a la guarda o tutela de los intereses patrimoniales de la institución a su cargo, por ejemplo.

Como se puede apreciar, en el supuesto que nos ocupa, ambas partes correrían el riesgo de ser perjudicados por una resolución dictada por una autoridad parcializada, de ser el Alcalde quien dirima la controversia respectiva, lo que en nuestra opinión justifica plenamente la invocación de la causal de impedimento establecida en el numeral 13 del artículo 118 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de facilitar un ambiente de imparcialidad o desapego de la autoridad hacia las partes o hacia intereses ajenos a los tutelados por las normas subjetivas que está llamado a aplicar al conocer la petición, de modo que al dictar su decisión lo haga de manera objetiva.

Cabe señalar que, en el caso que nos ocupa, dicha causal de impedimento sería atribuible no sólo al Alcalde titular, sino también a sus suplentes, quienes podrían ser llamados a reemplazar al titular, no sólo en virtud de la cuestión derivada del impedimento que nos ocupa, sino también ante cualquier falta absoluta, temporal o accidental que, por otras razones, pueda producirse.

Solución jurídica sugerida.

En virtud de lo anterior, en atención al principio de imparcialidad que debe regir las actuaciones administrativas estimamos que, en los casos en que sea parte de un proceso por accidente de tránsito un funcionario adscrito a dicha institución, que esté jurídicamente subordinado al Alcalde o quien ejerza sus funciones, la competencia para conocer del proceso respectivo en primera instancia no puede ser atribuida al Alcalde o a su suplente, conforme a la costumbre administrativa imperante desde hace varios años en los distritos donde no existen juzgados de tránsito.

Esta situación plantea la siguiente alternativa: ventilar en primera y única instancia el proceso respectivo ante la Gobernación de la provincia, o bien aplicar, por analogía, la solución que establece el artículo 4, numeral 15 de la Ley 2 de 1987 (que regula las funciones de los gobernadores de las provincias de la República) para los casos en que se deba juzgar a los Alcaldes por faltas administrativas cuyo conocimiento sea de competencia de las autoridades de policía. La disposición en referencia es del siguiente tenor:

“Artículo 4: Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

...

Conocer de primera instancia, en los actos que no constituyan delitos, que deban sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometidas por los alcaldes de su respectiva circunscripción territorial, para juzgarlos según el caso y aplicarles la sanción que corresponda de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. La segunda instancia se surtirá ante el Ministerio de Gobierno y Justicia; ...”

La primera de estas opciones, esto es, ventilar el caso en primera y única instancia ante la Gobernación de la provincia, supone garantizar el principio de imparcialidad en detrimento de la oportunidad de las partes de acceder a una segunda instancia donde hacer valer su derecho a impugnar la resolución, de estimar que la misma ocasiona agravios o lesiona sus derechos, y tratar así de enmendar los vicios o errores que se hayan producido en la primera instancia.

En virtud de lo anterior, lo más recomendable sería someter la controversia a la Gobernación de la provincia como autoridad de primera instancia y, de existir inconformidad de alguna de las partes en cuanto al fondo de la resolución proferida, esta tenga la posibilidad de recurrirla mediante recurso de apelación, ante el Ministro de Gobierno y Justicia.

Cabe señalar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 864 del Código Administrativo, en concordancia con el 862, los Alcaldes, cuando actúan como jefes de policía de sus Distritos, adquieren el carácter de funcionarios del orden político, por lo que quedan subordinados jerárquicamente a los jefes de policía con mando y jurisdicción a nivel provincial (el/la Gobernador/ra) y nacional (el/la Presidente/a de la República y el/la Ministro/a de Gobierno y Justicia), lo que corrobora la competencia que tendría el Ministro de Gobierno y Justicia para intervenir como autoridad de segunda instancia en el caso que nos ocupa.

Esperando de este modo haber esclarecido suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes manifestarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/dc/hf.