

Panamá, 13 de noviembre de 2003.

Licenciada

ADA DE GUERRA

Juez Primera de Tránsito de San Miguelito

E. S. D.

Señora Juez:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a dar respuesta a su oficio N°.313/JT/2003 de 1 de octubre de 2003, ingresada el día 9 del mismo mes y año, relativo a un caso *que se atendió* en el Juzgado 1ero. de Tránsito de San Miguelito.

Antecedentes:

Primero: Según consta en el expediente, el señor ISAÍAS MORCILLO interpuso *denuncia* por colisión y fuga **el día 12 de diciembre de 2002**, una vez seguido los pasos desde la Policía Nacional de Tránsito hasta llegar al Juzgado Primero; se hicieron esfuerzos por localizar a la parte involucrada mediante boleta de citación.

Segundo: Una vez localizado el apoderado judicial de la señora **EFFIE CHEA DE OBALDIA**, se dieron cita en el Juzgado Primero de Tránsito de San Miguelito para que fuera levantado el parte policivo en la oficina de Coordinación de la Policía de Tránsito y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre **el día 14 de agosto de 2003**.

Tercero: Se procedió por parte de la Policía Nacional de Tránsito a través del Agente MAYKEL CAMPOS a levantar el formato por colisión distinguido con el número 430605-2003.

Cuarto: Se atendió a las partes en audiencia de tránsito el día 26 de septiembre de 2003 y se escuchó la versión presentada por ambas partes. Con base en el parte policivo se condenó a la señora **EFFIE CHEA DE OBALDIA**, *por no tomar precauciones al retroceder y a pagar los daños del vehículo del señor ISAÍAS MORCILLO*, además se le sancionó con B/.200.00 balboas de multa (doscientos balboas) y suspensión de la licencia de conducir por un mes, por la fuga, sanción concurrente al accidente más no la que generó el hecho de tránsito.

La Consulta concretamente se basa en la Ley 38 de 31 de julio de 2000 en su artículo 173, cuyo dice así:

"Artículo 173. El recurso de apelación deberá concederse en el **efecto suspensivo** salvo que exista una norma especial que le asigne efecto diferente.

El Decreto Ejecutivo N°.223 de 1 de diciembre de 1998 "por la cual se modifican los artículos 99, 100 y 160 del Decreto Ejecutivo N°.160 de 7 de junio de 1993 "*por la cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular*" en su artículo 3, párrafo 1 establece de forma escalonada la sanción cuando una persona se da a la fuga. Veamos:

"Artículo 3: Modificase el artículo 160 del Decreto Ejecutivo N°.160 de 7 de junio de 1993, adicionado por el Decreto Ejecutivo N°.17 de 23 de enero de 1998, quedará así:

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...

...

Parágrafo 1: *Los conductores involucrados en accidentes y que se den a la fuga, serán sancionados, la primera vez, con multa de B/.200.00 (Doscientos Balboas) y la suspensión de la licencia de conducir por un (1) mes; la segunda vez, con multa de B/.500.00 (Quinientos Balboas) y la suspensión de la licencia de conducir por tres (3) meses; y la tercera vez, con multa de B/.1.000.00 (Mil Balboas) y la cancelación definitiva de la licencia de conducir.*

Parágrafo: Cuando el conductor incurra en varias faltas, sólo podrá ser sancionado por la más grave de ellas."

Cuestión Previa

En primer lugar, debemos indicar que la Ley 38 de 2000 en su artículo 6, numeral 1 establece nuestra facultad de absolver consultas a los servidores públicos administrativos, sobre **determinada interpretación de la ley o del procedimiento que se debe aplicar en un caso concreto.**

Los requisitos expuestos son importantes toda vez que sin éstos, no podría este despacho ejercer una labor sustancial en la consejería u orientación que se pretende ofrecer, y es que en nuestro país la consulta jurídica, tiene una naturaleza especialísima, tanto por las funciones inherentes de los organismos o funcionarios llamados a emitir un dictamen en un caso específico, como por sus límites y efectos.

En estricta técnica jurídica, la consulta debe ser presentada o sometida a la consideración de este despacho **antes de haberse aplicado el procedimiento o interpretado la ley**, pues de

lo contrario la opinión no aplicaría a la situación planteada dado que el procedimiento, ya fue adoptado tal como resulta ser el caso bajo examen.

De los hechos se desprende que la Juez Primera de San Miguelito, **el día 26 de septiembre de 2003** y de acuerdo a lo escuchado en audiencia, las evidencias presentadas por ambas partes y el parte policivo, **decidió sancionar a la Sra. EFFIE CHEA DE OBALDIA por no tomar precaución al retroceder y a pagar los daños del vehículo del señor ISAÍAS MORCILLO, además se le sancionó con B/.200.00 balboas de multa y suspensión de la licencia de conducir por un mes, por la Fuga. (Artículo 160, parágrafo 1.)**

Como podemos observar, el expediente ya no está en el despacho de la Juez, ya que se encuentra en grado de apelación en el Municipio de Panamá, por lo tanto este despacho se ve impedido de absolver consulta sobre una materia que no está bajo el conocimiento y decisión de la Juez Primera de San Miguelito; toda vez que la decisión ya fue tomada el 26 de septiembre de 2003 aunado a que ha pasado un mes (1) desde que se impusieron las sanciones.

No obstante, lo anterior y con el ánimo de brindar una orientación general, nos permitimos externar algunos conceptos doctrinales sobre este tópico así como algunas jurisprudencias sobre el particular.

Importancia del poder de policía de tránsito.

Según se deja ver en el artículo 1335 del Código Administrativo, la justicia de tránsito pertenece a la gama de actuaciones de los agentes del “poder de policía”. En el caso presente del poder de policía de tránsito significa, la potestad de las autoridades de limitar la libertad de tránsito y locomoción, para la protección de la vida de los ciudadanos y la propia vida del complejo social. En este sentido el Estado hace que se subordinen los derechos y la libertad ambulatoria de un individuo, frente a las necesidades públicas. Es pues este poder material, la forma de control sobre el individuo que conduce un automotor, y del control de ese bien de propiedad de aquel.

¹En el caso de la policía de tránsito, y más concretamente los funcionarios que la aplican, deben ser altamente especializados y cualificados, ya que son ellos los intérpretes y ejecutantes de verdaderas normas de excepción. Esto es así dado que, la regla es que todo los residentes en el territorio nacional, tenemos derecho de tránsito; y solamente si violamos las reglamentaciones de tránsito, se nos puede limitar dicha libertad. Lo cual deriva en afirmar que los funcionarios de esta policía especial, no pueden usar sus facultades para avasallar la libertad y la dignidad humana, ya que, precisamente, la razón de este poder es

¹En este sentido nos referimos a la potestad de las autoridades civiles administrativas, y no a las agentes que aplican por la vía coactiva ese poder, como los agentes de la fuerza pública, que son en verdad los operarios de base de ese poder. Es decir que el poder de policía de tránsito lo gestan y organizan las autoridades de la jurisdicción y no los agentes de la fuerza pública, que son los operarios que custodian que aquellas regulaciones y dictámenes, se cumplan en la práctica.

restringir los derechos de cada individuo para hacer posible la convivencia, la seguridad y el bienestar de todos.

La especialidad del poder de policía de tránsito.

El poder de policía de tránsito persigue lograr seguridad en el tránsito y la disminución de daños a personas y bienes; dar fluidez al tránsito, tendiente al máximo aprovechamiento de las vías y caminos; preservar el patrimonio vial del país; educar a las personas para el perfecto uso de las vías; y, disminuir embotellamientos que producen la contaminación del medio ambiente.

La tarea de control y juzgamiento no es menos sencilla, pues se trata de ponderar la magnitud del hecho o acontecimiento en función de las circunstancias particulares de cada caso, en busca de los pormenores que permitan comprender la conducta del conductor o peatón presuntamente responsable: esto con mayor razón si se considera que partir de la Ley 38 de 2000, se consagra en el sistema procesal administrativo el sistema de la “sana crítica”.

Según se ve, el fenómeno del juzgamiento y control de las faltas administrativas de tránsito, involucra tener claro estos factores: el individuo (en su doble vertiente: conductor y peatón), el vehículo, la vía pública, las reglas de señalamiento vial, etc.

Según ha quedado expresado, el juzgar las “faltas de tránsito” lleva enraizado un cúmulo de conocimientos que el juzgador debe valorar, y esta va desde el tipo constitucional, (en lo referente al debido proceso legal y la libertad de locomoción), administrativo (en lo que van en lo referente a las reglas del procedimiento administrativo general, como las pruebas, notificaciones, elementos formales de la resolución administrativa de responsabilidad, etcétera), civil (en lo tocante a la manera de calificar la responsabilidad patrimonial y la forma de indemnización de daños derivados de la falta de tránsito) comercial (en materia de seguros de responsabilidad a favor de terceros, las obligaciones propias del contrato de transporte, etc.) industrial (en lo tocante a la nueva tecnología de detección de vehículos, sobre la calidad de las ruedas y neumáticos, etc.) hasta la penal (sobre las cláusulas de sanciones, las garantías del penado, la aplicación supletoria de normas de derecho penal), entre otras.

En la actividad misma de juzgar, se ha demostrado que el funcionario debe inspirarse en el principio de razonabilidad que, aplicado a la materia estudiada, implica aptitud para escoger los mejores medios disponibles para lograr el fin de seguridad-fluidez y protección y disminución de los daños materiales. En la actividad administrativa sancionadora del Juez de Tránsito, se vinculan elementos importantes que deberá examinar atendiendo a las circunstancias que de los actos infringidos se generen.

De allí que esa potestad administrativa sancionadora del Juez de Tránsito se traduzca como define la doctrina una “sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u

omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye en asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas”.²

La naturaleza jurídica de esta potestad en manos de los jueces de tránsito, se fundamenta sobre la base legal, que le permite preservar el orden jurídico institucional y social en función de las competencias especiales asignadas que lo habilitan para imponer los correctivos y restringir aquellas actuaciones que puedan ir en detrimento de los ciudadanos en general (peatones–conductores)

La Garantía de la doble instancia.

En el campo jurídico, el recurso de apelación significa pedir auxilio. “Es el medio impugnativo ordinario a través del cuál una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (Ad quem) que examine una resolución dictada dentro del proceso (materia judicandi) por el juez que conoce de la primera instancia (a quo), expresando sus inconformidades al momento de interponer (agravios), con la finalidad de que el superior jerárquico, una vez que las analice y sin que pueda suplir sus deficiencias (en estricto derecho), corrija sus efectos modificándola o revocándola”.³

El Decreto No.160 de 7 de junio de 1993, en sus artículos 124 y 125 dispone sobre el recurso de apelación lo siguiente:

“**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 125. El **recurso de apelación** deberá ser interpuesto al momento de la notificación, expresando la palabra APELO o mediante escrito presentado dentro de las 24 horas siguientes a la notificación y deberá ser sustentado mediante Apoderado Judicial”.

De las normas copiadas se colige con claridad que la resolución proferida en primera instancia por el Juez de Tránsito admite recurso de apelación aunado a que el recurso de apelación deberá ser interpuesto al momento de la notificación o mediante escrito presentado dentro de las 24 horas siguientes a la notificación, en ese sentido deberá ser sustentado mediante apoderado judicial.

² PALACIO JARAMILLO, Martha Inés. Debido Proceso Disciplinario. 1ª. Edición; Ediciones Librería del Profesional; Colombia, 2001. p.13.

³ proviene del latín *appellare*

⁴ <http://www.monografia.com/cgi-bin/jump.cgi ID=15862>

⁵ Es este uno de los elementos por los cuales en el viejo Derecho Romano de la República no existió este recurso.

Al suponer la apelación dos instancias y proponerse ante la instancia superior, el recurso hace que se suspenda la competencia del juez inferior y este envía el caso al juez superior. Pues de lo que se trata es de la revisión de la sentencia de primera instancia.

Sin embargo, podemos observar que ni el Decreto 160 de 1993 y sus reglamentaciones dispone los efectos en que se podrá conceder el recurso de apelación. Por su parte, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece en su artículo 37, que la ley aplica a todos los procesos administrativos salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes contienen lagunas sobre aspectos importantes o básicos contemplados en la presente ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta ley.

En ese sentido, si los procesos de tránsito son especiales, entonces se deberá ceñir por el procedimiento establecido en su ley y en caso de existir vacíos, lo que disponga la ley 38 de 2000. Ahora bien, cada hecho que se presente en materia de tránsito debe analizarse con detenimiento, ya que son procesos que por su naturaleza lleva implícito una sanción correctiva a las infracciones cometidas por los particulares así como, contempla limitaciones a ese actuar que vaya en detrimento de los peatones-conductores. En ese sentido, estas actuaciones correctivas y limitativas que ejercen las autoridades del tránsito, ha sido considerada por la Corte, dentro de los llamados “juicios de policía” Veamos:

Sentencia de 11 de marzo de 2002.

“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.

...

El Pleno aprecia que lo dispuesto por la ley no revela un contenido o expresiones **que den lugar a algún tipo de interpretación analógica**, ya que el texto de ambos artículos es claro. Sin embargo, la duda sobre lo expresado en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992 con relación a este caso, manifiesta 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 112 de 30 de diciembre de 1974.

...

Sin embargo, desde 1941, cuando se dicta 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, aun cuando no dejan de tener particularidades en común.

...

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 reglados 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 atribuye a los procesos por accidentes de tránsito, hay que señalar que son ESPECIALES, por lo que debe concluirse que el recurso de revisión no les aplicable a estos procesos.

Sentencia de 29 de marzo de 1996, el Pleno de la Corte indicó:

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), (Vehículo 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 juicios de policías de naturaleza penal o civil”, norma que no es aplicable al caso de una resolución dictada para castigar una infracción del reglamento de tránsito** (Auto del Magistrado Sustanciador, febrero de 12 de 1947) (Díaz E. Manuel Antonio. “Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo”. Imprenta Nacional Panamá. Panamá, 956 págs. 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 accidente de tránsito”, ello no implica que no se consideren juicios de policía conforme el 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 susceptible de conocimiento por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.**”

**Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por
CONSTANTINO MENDOZA contra el ALCALDE
MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA**

SENTENCIA APELADA

**PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO
JUDICIAL.- Panamá, treinta y uno (31) de julio de dos mil dos
(2002).**

“Ahora bien, el amparista alega que el Reglamento de Tránsito no establece el procedimiento a seguir una vez se haya anunciado el recurso de apelación, pero que se debe ofrecer a las partes en litigio

todas las garantías procesales necesarias para garantizar un juicio y sentencia justa y que en el presente caso se ha actuado en sentido contrario cercenando a las partes la posibilidad de producir pruebas, a pesar de que ambas partes adujeron y consintieron pruebas para la segunda instancia. Añade el amparista-recurrente que como el Reglamento de Tránsito no dispone nada en relación al trámite de apelación, a los procesos de tránsito le son aplicables las normas de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, entre las cuales se encuentra el artículo 171 relativo a la apelación y el cual dispone que si el apelante pretende utilizar nuevas pruebas en la segunda instancia de las permitidas por la ley para esa etapa procesal, deberá indicarlo así en el acto de interposición o proposición del recurso.

Sobre el particular, conceptúa esta Colegiatura que no comparte el criterio de que la referida Ley sea aplicable a los procesos de tránsito, ya que dicha ley regula las actuaciones administrativas, según el artículo 34 y se aplica a los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo que exista norma especial que regule un procedimiento para casos o materias específica, según lo dispone el artículo 37 y sabido es que los procesos de tránsito si bien es cierto que son ventilados por una autoridad administrativa, -los Jueces de Tránsito-, por cuanto pertenecen al ejecutivo, no es menos cierto que dichos Jueces al decidir un proceso de tránsito ejercen una función jurisdiccional y no administrativa.

No obstante ello, y en vías de discusión, aún cuando aplicáramos la referida Ley 38 a los casos de tránsito, tenemos que el invocado artículo 171 que permite al apelante utilizar nuevas pruebas en segunda instancia, exige que el apelante así lo indique en el acto de interposición o proposición del recurso y, además, se refiere a pruebas permitidas por la Ley. Y en el presente caso, según relata el amparista en los hechos de la demanda la prueba de inspección judicial o reconstrucción fue aducida por su contraparte en el escrito de sustentación. Adviértase que según la Ley 38, el período de sustentación es diferente al período de interposición o proposición del recurso, ya que a este último se refiere el citado artículo 171, mientras que al término de sustentación se refiere el artículo 174 de la citada Ley.

Es decir, pues, que en todo caso la prueba aducida por la contraparte del amparista en el caso de tránsito no fue aducida oportunamente. Además, conforme el artículo 178 de la citada ley, la prueba aducida por la contraparte del amparista en el caso de

tránsito no es de las pruebas que se pueden aducir en la primera instancia.

Siendo, pues, que esta Superioridad conceptúa que el funcionario demandado, tribunal de segunda instancia en el caso de tránsito del amparista, no estaba obligado a practicar la diligencia de reconstrucción o inspección judicial aducida por la apelante en el caso de tránsito, debe concluirse que no se ha pretermitido trámite alguno y que, en consecuencia, mal puede haberse violado la garantía del debido proceso, y, como consecuencia de ello, lo procedente era negar el amparo propuesto y consecuencialmente confirmar la sentencia apelada.

Se concluye de los fallos expuesto lo siguiente:

1. 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 112 de 30 de diciembre de 1974.
2. Aunque el Reglamento de Tránsito vigente en la actualidad utilice el término “procesos administrativos sobre accidente de tránsito”, ello no implica que no se consideren juicios de policía conforme el criterio jurisprudencial al cual hemos hecho referencia.
3. Cabe destacar que tanto el Pleno de la Corte Suprema de Justicia como la Procuraduría de la Administración, concluyen en que la normas referentes al tránsito están incluidas dentro de la noción de policía y no es susceptible de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativo.
4. El Juez de Tránsito deberá valorar cada caso en particular, atendiendo a los hechos y circunstancias que rodean la situación producida y aplicar lo que disponga el Decreto N°.160 de 1993 y sus reglamentaciones; incluyendo las medidas correctivas y limitativas que en materia de tránsito se establezca en la ley de manera tal que con ello, se garantice el orden público y el interés social.

Con la pretensión de haber colaborado con su solicitud, me suscribo de usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.