

Panamá, 9 de Septiembre de 1997.

Señor

ALCIBÍADES GONZÁLEZ S.

Alcalde del Distrito de Colón

Colón - Provincia de Colón.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores Legales de los Funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos contestar Oficio N°. 27 de 21 de julio de 1997, recibido en este Despacho el día 25 de julio del presente año, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta sobre la Practica de Pruebas en materia de Tránsito ante la Segunda Instancia (Alcaldía).

Específicamente se nos consulta lo siguiente:

“Si las Alcaldías de los distintos Distritos, donde éstas operan como Tribunal de Segunda Instancia en los procesos que involucran hechos vehiculares (apelaciones de tránsito) es dado a practicar prueba tales como las testimoniales, diligencia de reconstrucción de los hechos así como la inspección ocular sobre vehículo.

La anterior solicitud se hizo por motivo de ciertas discrepancias originadas en el círculo de abogados, que tramitan estos casos en la Alcaldía de Colón; pues aducen que el artículo 120 del Decreto Ejecutivo N°. 160 de 7 de junio de 1993, establece que el Juez de Tránsito (y no las Alcaldías) es el único encargado de practicar pruebas en la primera instancia”.

Consideramos oportuno antes de dar contestación a su interesante Consulta, exponer algunos lineamientos de orden doctrinal, para establecer la importancia de la práctica probatoria, su necesidad y algunos principios que la rigen.

I. NOCIÓN DE PRUEBA

Para el Tratadista Hernado Davis de Echandía, la noción de prueba está presente, en todas las manifestaciones de la vida humana. Pero es en las ciencias y actividades reconstructivas donde esta noción adquiere un sentido preciso y especial sustancia, es el mismo que tiene en Derecho.

El maestro procesalista Carnelutti, sostiene que el concepto de prueba se encuentra fuera del Derecho y es un instrumento indispensable para cualquiera que haga, no sólo Derecho, sino historia. No obstante, el Derecho recurre a ella, para convencer a otros (Jueces, funcionarios de policía o administrativos), cuando se la aduce en proceso o en ciertas diligencias, y también a particulares como sucede en asuntos de estado civil o titulación de bienes de comercio en relaciones de vecindad o con un fin de prevención de litigios y de garantía, frente a los demás de propios derechos; **pero también para tener convencimiento personal o seguridad subjetiva sobre los propios derechos, lo cual equivale a convencerse a sí mismo de la verdad o legalidad de ciertos hechos o actos jurídicos. Señala además que quizás estas pruebas tienen un uso práctico más frecuente y general en las actividades extraprocesales.**

También el autor Silva Melero, considera que la prueba procesal “no es más que un aspecto de la prueba general que, en el mundo de los valores, se nos ofrece de un modo polifacético, que unas veces se le relaciona con el tráfico jurídico general; otros afectando el dominio de la lógica, al de la investigación en las diferentes ciencias, y adquiriendo particular relieve en las investigaciones sociales humanas; otros autores señalan que trasciende del campo de derecho al de la ciencia y de la vida (Cfr. Silva Melero, **La Prueba Procesal**, Tomo I, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963, pág. 30).

II- IMPORTANCIA

La Prueba tiene una gran importancia, sin ella los derechos subjetivos alegados por las personas afectadas frente a las demás personas, o al Estado y entidades públicas emanadas de éste, sería mera especulación, sin solidez y eficacia, a diferencia de la obtenida por el Juez, pues lo hace en función de aquellos actos o puntos oscuros que no estén claros en el proceso. Por lo tanto sin la prueba del derecho estaríamos expuestos a su irreparable violación por los demás, y el Estado no podría ejercer su función jurisdiccional para amparar la armonía social y reestablecer el derecho conculcado (Cfr. Davis de Echandía Pág 112).

1. NECESIDAD PROBATORIA

El principio general de la necesidad probatoria, se presenta en todos los procesos instaurados, cualquiera que sea su naturaleza; este principio está comprendido en la regla que ordena al Juez a resolver “conforme a lo alegado y aprobado”. (Cfr. Hernando Davis Echandía pág. 117)

Luego de la exposición Doctrinal citada, podemos señalar que la administración de justicia administrativa ha sido objeto de cambios; y esto nos permite afirmar que la primera Ley reguladora de la actividad vehicular en nuestro país, está contenida dentro del ámbito de policía. Así tenemos, que el Código Administrativo, recoge en su ordenamiento jurídico lo atinente a la legislación de tránsito; esto lo podemos corroborar en el Libro III, Título III, (Policía Material), Capítulo I (Policía Urbana), Parágrafo V, “Vehículo de Rueda en General”.

El Libro Tercero, del Código Administrativo, regula la materia de tránsito desde el año de 1917; sus normativas a nuestro juicio son antiquísimas, y vetustas, sin embargo, han sido el soporte jurídico, que ha motivado la creación del Reglamento de Tránsito. A raíz de éste, se ha producido cambios y se han aprobado varias leyes, entre éstas está el Decreto Ejecutivo N°.159 de 19 de septiembre de 1941, el cual sufrió modificaciones instituyéndose finalmente el Decreto Ejecutivo No.160 de 7 de junio de 1993, "*Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá*". El mismo, desarrolla la imposición de multas o sanciones, cuando por actos de las personas altere la convivencia pacífica y tranquilidad de la comunidad. Además dispone lo concerniente a la indemnización o pago de los daños y perjuicios derivados de la falta cometida, aspectos éstos que son de materia de Policía Correccional.

El Decreto Ejecutivo No. 160 de 1993, estatuye en su Capítulo XII, el Procedimiento que siguen los Accidentes de Tránsito, y determina quiénes son las autoridades competentes para conocer esta materia. Veamos el contenido de los artículos 113 y 114, referentes a la competencia y el procedimiento.

“ARTÍCULO 113: Los procesos administrativos sobre accidentes de tránsito en cualquiera de sus formas, se tramitarán en dos instancias: la primera ante el Juzgado de Tránsito y la segunda instancia ante el Municipio correspondiente”

“ARTÍCULO 114: Ocurrido un accidente de tránsito, el agente de policía citará y notificará de la fecha de la audiencia a los conductores involucrados con la firma de los mismos en el parte policivo y levantará un informe escrito de lo acontecido el cual contendrá las generales de los conductores y de los vehículos, de cualquiera persona o bien involucrado, nombre de los lesionados o muertos si los hubiere, nombre de los testigos presenciales si se encuentran en el área, descripción de los daños visibles, croquis del área, relato de los hechos y cualquier otro dato que solicite la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre en los formularios que se elaboren para este fin.

Parágrafo: En caso de renuencia a la notificación de la fecha de audiencia de algunos de los conductores involucrados podrá firmar a ruego cualquier testigo que asigne el policía de tránsito que levante el parte policivo, refrendando el mismo debajo de su firma su cargo y número de inspector. En todo caso el agente de policía de tránsito entregará a los conductores la boleta de citación correspondiente”.

La norma reglamentaria de tránsito citada indica prístinamente, cuáles son las autoridades para conocer del Proceso de Tránsito. Estos son dos: los Jueces de Tránsito en primera instancia, y en segunda instancia, el Municipio.

Establecida la competencia, se da inicio el proceso con la ocurrencia del accidente; la intervención del agente de policía, el cual se encarga de citar y notificar de la fecha de audiencia a las partes involucradas con la firma de los mismos, en el parte policivo y levanta un informe escrito el cual contiene los hechos acaecidos, las generales de los conductores y vehículos de cualquiera persona o bien involucrado; nombre de los lesionados o muertos si los hubiere, nombres de aquellos testigos presenciales si los hubiere, descripción de los daños visibles, croquis del área, relato de los hechos y cualquier otro dato requerido por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre en los formularios que elaboren para estos casos.

Para la Licenciada Marialina Castro, Jefa del Departamento de Tránsito, de la Alcaldía de Panamá, la fase que continua, una vez recogida la información citada, denominada "**Parte o Formato Policivo**" el cual es remitido a la autoridad juzgadora; **Juez de Tránsito**, para dar inicio, es la **fase judicial**. Etapa que se compone de la primera y segunda instancia.

Ahora bien, es importante señalar que el artículo 113 del Decreto N° 160 no es claro en su contenido ya que presenta un vacío procesal y sólo es aplicable a los Distritos de Panamá, San Miguelito, Colón y David, por ser los únicos que cuentan con Juzgado de Tránsito. Sin embargo, en la práctica se sigue con el procedimiento administrativo contenido en el Código Administrativo, y se ha hecho costumbre que en aquellos Distritos donde no existe Juzgados de Tránsito, la primera instancia surte ante la Alcaldía y la segunda ante la Gobernación. (Cfr. C. N° 91, 24 de abril de 1997)

Por otra parte, el artículo 117, del precitado Decreto, establece que en la primera instancia los procesos son orales, y en la segunda instancia son escritos; es decir, que si alguna de las partes apela, ésta debe ser sustentada de lo contrario se declara desierto el proceso. En el artículo 119, se establece el día y hora señalado con las partes que acudan y en el evento de que una de las partes no concurra a la audiencia se realizará y el Juez procederá a dictar Fallo notificando a los ausentes por edicto. Es trascendental que la notificación sea personal (Cfr. art. 1719 del Código Administrativo), y sólo en caso de ausencia la notificación será por edicto.

Entrando en materia, sobre la pregunta expuesta en líneas anteriores, podemos ver que el artículo 124, del Decreto prenombrado, indica que la resolución de primera instancia admite recurso de apelación cuando la pena sea de arresto o cuando la multa sea mayor de quince balboas (B/. 15.00). De igual manera el artículo 125, estipula que el recurso de apelación debe ser interpuesto en el momento de la notificación, expresando la palabra **APELO** o **mediante escrito** presentándolo dentro de las 24 horas siguiente a la notificación, el cual debe ser sustentado por el apoderado judicial.

Como podemos observar, la norma pretranscrita tiene un vacío legal, dado que ella no señala ante quién debe presentarse el recurso de apelación y en qué término, debe ser sustentado el mismo. No obstante, por analogía se aplica el artículo 1122 del Código Judicial; pudiéndose con esta normativa sustentarse el recurso dentro de un término de tres días, a partir de la fecha de notificación.

Cuando hablamos de analogía nos referimos a la aplicación del artículo 13 del Código Civil, que dice "Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana". De allí, que es aplicable las normas del Código Judicial, pues regulan materias semejantes a las contenidas en el procedimiento de tránsito.

PRUEBAS

La regla general en materia de pruebas, es que éstas sólo se practican en la primera instancia, no obstante, toda regla tiene sus excepciones. Así tenemos que aquellas pruebas que no se practicaron en la primera instancia por motivo de temporalidad, pueden ser practicadas en la segunda instancia, por las partes. Existen cambios doctrinales y expertos procesalistas como Carnelutti, han sostenido el principio de unidad probatoria. Partiendo del criterio de que las diferencias que se pueden dar en los distintos procesos, son meramente formales, puesto que en el fondo no hay tal distinción, dado que en todos los procesos las pruebas van dirigidas a buscar la verdad material de los hechos controvertidos. En ese sentido, las pruebas aducidas y practicadas en la primera instancia de acuerdo a los artículos 118 y 120 del Reglamento de Tránsito, pueden ser practicadas y aducidas en la segunda instancia; o sea, ante la Alcaldía quien actúa como Tribunal de la Segunda Instancia; y tiene la facultad de admitir y rechazar las pruebas, con fundamento en los artículos 1263 y 1264 del Código Judicial, las cuales se aplican por analogía. Veamos:

"ARTICULO 1263. Siempre que se interponga apelación contra la sentencia, cualquiera de las partes podrá pedir que el proceso se abra a pruebas en la segunda instancia.

La anterior solicitud podrá hacerse en la diligencia o acto de notificación o mediante memorial presentado dentro de los tres días siguientes a la notificación.

La parte que haya pedido término probatorio para la segunda instancia, no podrá renunciarlo sin consentimiento de la otra."

"ARTÍCULO 1264. Recibido el expediente por el Superior, si las partes o una de ellas hubiere pedido pruebas en la forma expresada, el Juez concederá los términos ordinario o extraordinario especificados en los artículos 794 y 1255, restringiéndolos en cuanto sea posible".

Esto significa que el Tribunal de la Segunda Instancia podrá permitir las pruebas de manera ilimitada, es decir, aquellas que le permitan esclarecer algún punto o hecho contenido el expediente. Siguiendo el principio citado, las disposiciones legales aplicables para efecto de las practicas de pruebas en la segunda instancia en los procesos de tránsito son las comprendidas en el Código Judicial.

En 1987, el principio que regía en el Código Judicial anterior, en el caso del Juez, era el dispositivo; éste dejaba en manos de los particulares toda la tarea de iniciación, determinación del contenido y objeto de impulsación del proceso y de aportación de las pruebas. El Juez asumió un papel pasivo, no obstante hoy día el Juez, participa en todos estos aspectos. Las transformaciones jurídicas y doctrinales han motivado a nuestro Código Judicial, ha adoptar en sus ordenamientos el principio inquisitivo; el Juez de oficio puede practicar pruebas, ya no es un mero expectador.

Este principio, impone al funcionario la obligación de practicar pruebas, y buscar la verdad material, ordenándolas aun de Oficio. Por otra parte, es importante que éstas se relacionen estrechamente con el objeto material del proceso. Sin embargo en el Proceso de Tránsito las pruebas que se practiquen en la segunda instancia, deben ser solicitadas a petición de parte o de oficio; si alguna de las partes desea aducir alguna prueba, deberá ceñirse al trámite previsto en el artículo 1263, del Código Judicial, el cual señala que la apertura de las pruebas debe ser solicitado en la diligencia o acto de notificación o memorial presentado dentro de tres días siguientes a la notificación. En cualquiera de los casos dicha solicitud debe presentarse ante el Tribunal que dictó la Resolución apelada.

El artículo 1265, del Código Judicial, desarrolla taxativamente las pruebas que podrán ser propuestas en la segunda instancia. Veamos:

“ARTÍCULO 1265. En la segunda instancia sólo se podrán proponer las siguientes pruebas:

- a. Las que tengan el carácter de contrapruebas;
- b. Las pruebas que habiendo sido aducidas en primera instancia no hubieren sido practicadas, si quien las adujo presenta escrito al Juez, a más tardar a la hora señalada para dicho fin, en el cual exprese la imposibilidad para hacerlo y los motivos que mediaron para ello, o las dejadas de practicar por el tribunal sin culpa del proponente;
- c. Documentos públicos, los cuales deberán presentarse durante el término para aducir pruebas; y
- d. Informes.”

Finalmente el artículo 1270, del Código Judicial, indica que estando el proceso en vías de decidir, o sea, antes de dictar sentencia el Tribunal de Segunda Instancia deberá decretar de Oficio, la recepción de cualquier documento público que estime necesario para esclarecer los hechos controvertidos o aquellas pruebas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos. Se desprende de lo anterior, que el Juez, conforme al principio inquisitivo, está en la obligación de practicar aquellas pruebas, que estime sean necesarias para esclarecer puntos divergentes. En cuanto a la recepción de cualquier documento público, los cuales a nuestro parecer deben ser solicitadas a la Dirección Nacional de Tránsito de Transporte.

Otro aspecto importante en la práctica de pruebas, es la diligencia de reconstrucción de los hechos, inspección ocular, interrogatorios de peritos y agentes de tránsitos, las cuales deberá solicitar el Juez, a fin de ampliar la información recabada o para aclarar puntos oscuros o dudosos sobre determinados hechos. Lo fundamental es que el Alcalde, como Juez de la Segunda Instancia, está en la obligación de practicar pruebas de Oficio bajo dos condiciones: primero, cuando se decreta recepción de cualquier documento público; y segundo, cuando estime necesario aclarar los hechos controvertidos o puntos oscuros o dudosos que puedan existir en la información contenida en el expediente.

Por todas las consideraciones analizadas, este Despacho es del criterio, que el Alcalde como Juez de la Segunda Instancia en los Procesos de Tránsito, puede aducir y recabar pruebas siempre y cuando lo estime necesario bajo la condición establecida en el artículo 1270, del Código Judicial, y las partes podrán de igual forma aducir y practicar pruebas de forma ilimitada, siguiendo el trámite contemplado en los artículos 1263 y 1264 del Código Judicial.

Con la esperanza de haber aclarado la presente solicitud, me suscribo del señor Alcalde, con la seguridad de mi consideración y respecto.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

AMdeF/20/