



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de octubre de 2025
C-SAM-59-25

Respetada Señora Gobernadora:

Ref: Ausencia del “Acta de Audiencia” como prueba escrita dentro de un proceso de tránsito en segunda instancia.

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.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”, damos respuesta a su Oficio GPO/Oficio: 187-25 de 26 de agosto de 2025, presentado en este Despacho el 28 de agosto del presente año en curso, mediante el cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

Planteamiento de la consulta:

- “...
1. ¿Cómo salvaguardar la tutela constitucional en aquellos procesos de tránsito que nos remiten en grado de apelación, en los cuales no consta acta de audiencia, trámite legal requerido como prueba en segunda instancia, toda vez que el funcionario municipal sustenta su actuación en el artículo 208 del reglamento de tránsito?
 2. ¿Serían objeto de nulidad parcial, aquellos procesos que carezcan de acta de audiencia? toda vez que en calidad de juzgadores de segunda instancia debemos tener constancia de las pruebas aportadas durante el acto de audiencia, así como también de aquellas aducidas y no practicadas a efecto de cumplir con lo estipulado en el artículo 178 de la Ley No.38 de 2000?”

Respecto a lo consultado, primeramente, este Despacho considera oportuno **reiterar a las autoridades municipales**, la importancia de cumplir con lo señalado en **la Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025**, en cuanto a la presentación del criterio jurídico sustentado que debe acompañar toda consulta elevada a esta entidad.

Aclarado lo anterior, procedemos a brindar una orientación objetiva, resaltando ante todo que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría. Veamos:

Del Principio...

Honorable Señora
MARYLÍN VALLARINO
Gobernadora de la
Provincia de Panamá Oeste

I. Del Principio de Legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, el cual guarda relación con el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, los cuales enunciamos a continuación:

“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por la infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”

Conforme lo anterior se establece que todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben apegarse a las normas vigentes y la jurisprudencia. Como se conoce, el servidor público solo puede hacer lo que la ley le permite.

En ese orden de ideas, es importante citar un pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la que se refiere al principio de estricta legalidad, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, en los siguientes términos:

“Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y norma previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”.

Una vez establecido lo anterior, y en cuanto a su primera interrogante, de cómo salvaguardar la tutela constitucional en aquellos procesos de tránsito que le remitan en grado de apelación y no se adjunte acta de audiencia, procedemos a realizar el siguiente análisis:

El Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006 “Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá”, es claro al indicar en su artículo 207 que, los procesos administrativos sobre accidentes de tránsito se tramitarán en dos instancias: ante el Juzgado de Tránsito en primera instancia y ante la Autoridad Municipal correspondiente en segunda instancia... En los lugares donde no existan Juzgados de Tránsito, la primera instancia la constituye la Autoridad Municipal y la segunda instancia la Gobernación de la Provincia.

De igual forma el Decreto Ejecutivo 640 de 2006, en su artículo 208, indica que los procesos de tránsito serán orales en primera instancia, escritos en la segunda y que en la audiencia se presentarán las pruebas correspondientes, las cuales serán apreciadas por el Juzgador conforme a la sana crítica. De igual manera no podemos soslayar lo que los artículos 228 y 230 ibidem, establecen:

“Artículo 228. El Juez de Tránsito escuchará a las partes y los interrogará libremente, recibirá las pruebas y practicará las pertinentes. Si alguna de las partes se declarase responsable del accidente, el Juez fallará en consecuencia, salvo que dicha parte se considere responsable por desconocimiento o por interpretación errónea del mismo. Siendo ello así, el Juez desechará tal declaración y efectuará normalmente la audiencia, dictando su sentencia de acuerdo a lo que resulte en autos”.

“Artículo 230.

“Artículo 230. Finalizada la audiencia, el Juzgado de Tránsito que atienda la causa confeccionará la resolución motivada por escrito e inmediatamente se notificará a las partes involucradas en el accidente. ...”

De lo anterior se colige que, a pesar de establecer que en primera instancia los procesos de tránsito serán orales, también se establece que una vez finalizada la audiencia, el Juez de Tránsito o la Autoridad Municipal **confeccionará una resolución motivada por escrito**, la cual será notificada a las partes involucradas en el accidente, con esto se busca garantizar el principio de estricta legalidad y del debido proceso en las actuaciones de las autoridades públicas.

II. Facultad de la Segunda Instancia.

Con relación a su segunda consulta, es necesario iniciar indicando que la segunda instancia, en el proceso administrativo de tránsito se activa mediante la interposición del Recurso de Apelación, con el propósito de que una autoridad superior revoque, aclare, modifique o anule la decisión tomada por una autoridad en primera instancia.

Ahora bien, dentro de las disposiciones del Decreto Ejecutivo 640 de 2006 no se desarrolla el procedimiento que debe seguir la autoridad que le corresponde decidir un proceso en segunda instancia. En ese sentido, el mismo Decreto Ejecutivo 640 de 2006 nos envía, de manera remisoría a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.

Al respecto debemos mencionar que las autoridades administrativas, en los asuntos de su competencia, en cuanto al análisis de las pruebas, se describen en los artículos 145 y 146 de la Ley 38 de 2000, así: “Las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica... y que *El funcionario expondrá razonadamente en la decisión el examen de los elementos probatorios y el mérito que le corresponda*”.

Es importante señalar que los artículos 147 y 178 de la Ley 38 de 2000, a la letra señalan lo siguiente:

“Artículo 147. Además de las pruebas pedidas, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones de esta Ley, el funcionario de primera instancia deberá ordenar la práctica de todas aquellas pruebas que estime conducentes o procedentes, para verificar las afirmaciones de las partes y la autenticidad y exactitud de cualquier documentos público o privado en el proceso; y el de segunda practicará aquellas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos”.

“Artículo 178. En segunda instancia sólo se admitirán y practicarán las siguientes pruebas que presenten o propongan las partes, sin perjuicio de la facultad que otorga a la autoridad el artículo 147 de esta Ley:

1. Las que tengan carácter de contrapruebas;
Las que, habiendo sido aducidas en primera instancia, no hubieran sido practicadas, si quien las adujo presenta escrito a la autoridad, 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 despacho sin culpa del proponente;
2. Los documentos públicos, los cuales deberán presentarse durante el término para aducir pruebas;
3. Informes.

En ese ...

En ese sentido la autoridad que le corresponde decidir un caso en segunda instancia debe contar con el expediente completo, proporcionado por la autoridad de primera instancia y dentro del expediente debe constar la Resolución Motivada que sustenta la decisión tomada por esta autoridad, el análisis respectivo de las pruebas aducidas, practicadas y valoradas, conforme lo establecido en el artículo 179 de la Ley 38 de 2000.

En atención a lo expuesto, traemos a colación un extracto de la consulta N° C-SAM-02-2021 de 8 de enero de 2021, la cual desarrolla el tema de la presente interrogante y que en su parte medular indicó: *"Como quiera que parte de su interrogante era conocer si el Gobernador dentro de la segunda instancia puede solicitar en base al artículo 147 de la Ley 38 de 2000, la presentación y práctica de pruebas y/o reconstrucción de accidente, somos del criterio que la autoridad municipal o el Gobernador de provincia, solamente le corresponde a través de un auto de mejor proveer ordenar la práctica de pruebas necesarias para esclarecer los puntos oscuros o dudosos del proceso."*

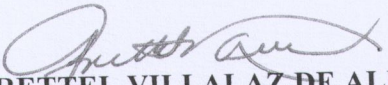
En relación a las nulidades en el proceso administrativo, debemos señalar que la Ley 38 de 2000 en su Título II "De la Invalidez de los Actos Administrativos" describe los presupuestos para declarar la nulidad de los actos administrativos. De manera específica los artículos 52 y 53 establecen los casos que conllevan la nulidad absoluta y que todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder será anulable conforme a las normas del presente título.

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación basada en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo reiteramos que esta respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante en sede jurisdiccional, conforme a las funciones que la Ley 38 de 2000, asigna a esta Procuraduría.

Quedamos a su disposición para colaborar en el marco de nuestra competencia jurídico-administrativa.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



c.c. Licenciada. LISA RUÍZ
Secretaría General Ad- Hoc
Gobernación de la Provincia de Panamá Oeste

Adjunto: Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025
GVdeA/lrgs/pb
Ref. SAM-CON-057-25