

Panamá, 2 de marzo de 2000.

Señor
Abraham Sánchez A.
Alcalde Municipal del
Distrito de Chitré
Chitré, Provincia de Herrera

Señor Alcalde:

En atención a la Nota N°S.J.175 de 30 de diciembre de 1999, mediante la cual nos Consulta sobre las consecuencias del incumplimiento del Artículo N°115 del Decreto Ejecutivo N°160 de 7 de junio de 1993, (Reglamento de Tránsito), y la posibilidad de una nulidad, en atención al artículo 1738 del Código Administrativo, considero oportuno destacar lo siguiente:

Como Primera Autoridad de Policía del Distrito de Chitré y ante la inexistencia del Juzgado de Tránsito, le corresponde al Alcalde atender la primera instancia en los Procesos Especiales que en ocasión a las infracciones al Reglamento de Tránsito se diriman dentro de esa jurisdicción. En consecuencia, las obligaciones que se dispongan para el Juez de Tránsito y las que deba cumplir el Alcalde serán las mismas, cuando la Ley se refiera al juzgador de primera instancia.

La materia de Tránsito tiene una legislación especial y un procedimiento definido en el Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, sin embargo, al interpretar cualquier norma vigente debemos considerar el texto y el contexto de la legislación nacional. Lamentablemente, todos los artículos no se están cumpliendo en su texto, lo que genera incertidumbre y desconfianza. Por ello, quienes se ven afectados en sus intereses, acuden a sus abogados para que a través de las acciones procesales dejen sin efecto la Resolución en su contra. Las apelaciones y las nulidades sólo son dos aspectos del derecho de defensa a que puede acudir cualquiera de las partes dentro de un proceso apegado a Derecho. En modo alguno debe incomodar al Juzgador que su decisión sea atacada por los medios de impugnación, pues esto no corresponde a un desafío a la autoridad, sino al ejercicio del derecho de defensa que tienen las partes. Por eso, cuando esto suceda, al Juzgador de Primera Instancia sólo le queda enviar el expediente al Superior Jerárquico y esperar la decisión del Tribunal Ad quem. El darle seguimiento a los casos, es decir, leer los fallos de las Autoridades Superiores o de los Jueces de Circuito se convierte en una oportunidad de

aprender y unificar los criterios de interpretación lo que le permite adoptar la posición correcta al atender y decidir los otros casos que le lleguen.

En atención a su Consulta hemos revisado el texto del artículo 115 del Decreto Ejecutivo N°160 de 7 de junio de 1993, destacando las instrucciones que se le señalan al Juzgador, una vez que recibe el expediente. Así, la Alcaldía, procede a revisar y estudiar el caso, cumpliendo el deber de aportar al expediente el historial de los vehículos y de los conductores involucrados. Satisfecha esta tarea, el Juzgador podrá verificar si el conductor y el dueño del vehículo son la misma persona.

Conductor, según el artículo 2, literal b, del Decreto N°160 de 1993, **“es la persona que lleva el dominio físico de los controles del vehículo, en los de tracción animal, la persona a cuyo cuidado esté el mismo, vaya montado o desmontado. También es conductor, la persona a cuyo cargo esté la conducción de animales sueltos o en rebaños.**

Propietario, según el artículo 2, literal c del Decreto N°160 de 7 de junio de 1993, **“ Es la persona natural o jurídica a cuyo nombre figure inscrito un vehículo”**. Agregamos nosotros, para mantener el mismo alcance que se da en la definición de conductor, que propietario también es, toda persona que esté registrada en la Alcaldía del Distrito como titular del ferrete o marca de hierro, que anuncie a quien pertenece el animal vacuno o caballar.

Así, al revisar la información del parte policivo, podemos determinar si en efecto coincide en la misma persona, el propietario y el conductor; situación que simplificaría las diligencias que deban realizarse por el Despacho de Primera Instancia, puesto que el objetivo de tal investigación, que es facilitar la notificación, ya ha sido satisfecho, por los Agentes de Tránsito que hayan iniciado la investigación y levantado el parte. Es más, basta recordar que a los conductores involucrados se les pide firmar y se les entrega un talón del parte, en donde consta la fecha de citación al Despacho o Primera Instancia. Pero, si el conductor y el dueño no son la misma persona, entonces, la Ley **le señala al Juzgador de Primera Instancia, que debe disponer lo necesario para asegurarse de que los propietarios de los vehículos que no sean parte en el proceso sean informados de la fecha de la Audiencia, para que hagan valer sus derechos...** Valga destacar que el propietario de un vehículo si no estuvo involucrado en el hecho de tránsito que produjo la falta o delito, no es parte en el Proceso Administrativo o Penal, que se surte en la Alcaldía, Juzgado de Tránsito o Agencia del Ministerio Público, tal como queda establecido en el artículo que comentamos; por ello, los Jueces de Tránsito y los Alcaldes, sólo citan a las partes en el caso correccional que se atiende en ese Despacho. (Pero, este criterio no se mantiene en la Doctrina, que apoyada en la responsabilidad objetiva establece la solidaridad entre el conductor y el propietario para lo relacionado a la reparación civil, aún en las instancias administrativas y penales.)

En nuestro Derecho Positivo, el artículo 115 del Decreto Ejecutivo N°160 de 7 de junio de 1993, señala que el propietario no es parte en el proceso correccional... pero de todas manera debe recibir el aviso de que existe un proceso relacionado con el auto de su propiedad. Esta comunicación le permite al propietario la oportunidad de saber que está ocurriendo con el proceso sin que sea partícipe en la contienda correccional. Del análisis de esta parte del artículo, destaca nuevamente que el Legislador se limitó al definir quienes son propietarios pues así como se olvidó de que también son propietarios los dueños de semovientes, con ferretes registrados en las Alcaldías, también se olvida de que hay que citar y comunicarle al propietario de los ganados sueltos o conducidos en rebaños, o de los propietarios de vehículos con tracción animal, sujetos que no pueden incluirse en el concepto de **auto de su propiedad**, a que se refiere el artículo 115 del Decreto N°160 de 1993. Hubiese sido recomendable que se generalizara la garantía o derecho a conocer lo que estaba sucediendo a las personas mencionadas en los artículo 104 y 105 del Decreto N°160 de 1993.

Recordemos pues, que el propio Legislador distingue en el artículo 115 del Decreto N°160 de 1993, cuando el propietario es el conductor involucrado y lo llama parte y cuando este **propietario no es considerado parte**. Entonces, si el propietario no conductor o no involucrado es identificado como -propietario no parte- en el proceso, tampoco **podrá tratarse del penado**, a quien se le extiende la garantía a que hace referencia el artículo 1738 del Código Administrativo. Y por tanto, no podría interponer la acción de nulidad.

El Proceso Correccional de Tránsito es un proceso especial que se rige por una Ley especial, que establece taxativamente la competencia y recursos (f. 37 de la Gaceta Oficial 23,139 de 8 de octubre de 1996), que no admite interpretaciones extensivas y analógicas. La Corte Suprema de Justicia al conocer la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el señor SVEN VALDEMAR WAGE, sobre el Acto de Autoridad S/N de 13 de julio de 1994, expedido por la Gobernación de la Provincia de Panamá, que admite un recurso de revisión administrativa, ha dicho sobre la naturaleza de los procesos administrativos en materia de tránsito, (Artículos 113 a 125 del Decreto N°160 de 1993), **que estos procesos son 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, aún cuando no dejan de tener, algunas particularidades en común.** Aún en el supuesto de que le fuera aplicable las causas de nulidad contempladas en el artículo 1738 del Código Administrativo, este beneficio es para el conductor involucrado que resulta sancionado por la falta correccional, el cual se identifica con la denominación de **penado que utiliza el artículo**, pero no podría aplicarse al propietario no parte quien en el proceso correccional no ha sido sancionado o penado por falta alguna.

Con las argumentaciones anteriores no pretendemos eximir a los Juzgadores de Primera Instancia de **disponer lo necesario**, para que los dueños de los autos involucrados en una falta correccional de tránsito, sin ser parte, conozcan que en ese Despacho se atiende un caso que afecta sus intereses; por el contrario, **agregamos nosotros, que también los propietarios de carretas impulsadas por tracción animal, los propietarios de hatos conducidos o cualesquiera de las personas señaladas en los artículos 104 y 105 del Decreto N°160 de 1993, deben ser avisadas de que en ese Despacho se surte un proceso que puede afectar sus derechos.** Dado que son casos excepcionales, consideramos que se debe insistir en que la Alcaldía y los Juzgados de Tránsito comuniquen al PROPIETARIO QUE NO ES PARTE, la existencia del expediente y la fecha cuando se va a realizar la Audiencia, en la cual se deslinde la participación y responsabilidad de los que operaban los vehículos involucrados. Sin embargo, no dejamos de advertir que, el Legislador no utilizó la terminología un mandato imperativo, como pudo ocurrir, si en vez de señalarle al Juzgador que, **"dispondrá"**, hubiese señalado que **"deberá"**.....

El Juzgador, sea Juez de Tránsito o Alcalde tiene que cumplir, en la medida de lo posible, esta diligencia. Y la mínima muestra de esa intención se materializa en las boletas o telegramas que comunique al propietario, que no es parte en el Proceso Correccional, informando que en su Despacho se celebrará una Audiencia en ocasión a un hecho de tránsito que involucra el auto de su propiedad. La constancia de la boleta, telegrama exhorto o el informe de la notificación, justificará los actos dispuestos o señalados por el Alcalde ante esta carga señalada en el artículo 115 del Decreto N°160 de 1993.

En cuanto a su pregunta, si se debe cumplir con la comunicación a los propietarios no parte, dispuesta en el artículo 115 del Decreto N°160 de 7 de junio de 1993, crep que hemos ahondado al respecto y reafirmado que sí se debe hacer la comunicación respectiva o por lo menos diligenciar al respecto. Mientras no se modifique el artículo en referencia las Autoridades deben cumplirlo tal como lo expresa el texto.

No queremos dejar pasar la oportunidad para recordarle que las Consultas deben corresponder a una duda en el procedimiento o en la interpretación de la norma aplicable, **porque en esta oportunidad lo que nos ha referido, como vemos, hace relación a un caso juzgado, existe una acción de nulidad, y a este Despacho no le corresponde opinar sobre procesos jurisdiccionales.**

Señor Alcalde, Usted, en este caso, ya no puede hacer otra cosa que esperar lo que disponga el Despacho que atiende el Recurso de Apelación o la Acción de Nulidad.

Las recomendaciones que le enviamos servirán para la atención de otros casos similares en el futuro, en donde será oportuno, **ORDENAR LAS BOLETAS DE CITACIÓN A LOS PROPIETARIOS, NO PARTE EN EL CASO DE TRÁNSITO, AGREGAR LAS COPIAS DE ESTAS BOLETAS O TELEGRAMAS Y LOS INFORMES QUE SUSTENTEN ESTA DILIGENCIA AL EXPEDIENTE, ELABORAR LOS INFORMES DE COMISIONES CUANDO EL PROPIETARIO QUE NO ES PARTE NO PUEDE SER LOCALIZADO.** Pues, si el artículo 115 del Decreto N°160 de 7 de junio de 1993, contempla ese **DEBER PARA LOS FUNCIONARIOS Y ESA Garantía o derecho para los particulares,** sólo nos queda recordarle, que los funcionarios públicos son responsable por la omisión de sus deberes. Los particulares pueden hacer todo lo que la Ley no les prohíba. Mientras no sea modificada la norma legal debe cumplirse a cabalidad por quien administra justicia, y cuando no puede cumplir tal o cual deber, entonces justificarlo a través de los Informes respectivos.

Recordamos al Señor Alcalde que las Consultas deben realizarse sobre las dudas o contradicciones que se tengan al momento de interpretar una norma o aplicar un procedimiento. Por lo tanto debe anteceder a la actuación del funcionario y deben formularse a través de un cuestionamiento directo, En caso de que exista Asesor legal, en la Institución, este debe explicar su opinión al respecto y adjuntarse a la Consulta.

Atentamente,

Original } **Licda. Alma Montenegro de Fletcher**
Firmado } **Procuradora de la Administración**

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMDEF/09/cch.