



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de marzo de 2016
C-34-16

Magistrada
Ana Mae Jiménez Guerra
Presidenta del
Tribunal Administrativo Tributario
E. S. D.

Señora Magistrada:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota TAT-MP-83-2016, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría la interpretación y alcance del artículo 140 de la Ley 38 de 2000, cuando actuando dentro de la etapa probatoria, ya sea, como segunda instancia o como única instancia; debe pronunciarse sobre la admisibilidad de pruebas documentales presentadas en formato de copia simple.

Sobre el particular, este Despacho es de la opinión, que el alcance y la interpretación del artículo 140 de la Ley 38 de 2000, deberá hacerse en conjunto con los artículos 138, 143, 145, 146 del Título IX, De las Pruebas, del Libro Segundo de la Ley 38 de 2000 y no de forma aislada; es decir antes de la apertura del período de pruebas, se contempla que el funcionario que instruya el proceso convocará a las partes para considerar los asuntos que puedan contribuir a hacer más expedita la tramitación del procedimiento, como sería en el presente caso, las pruebas aportadas en copia simple en un expediente; igualmente se indica en este Título, que con posterioridad a tal convocatoria se establecerá entonces el período de prueba, que no será menor de ocho ni mayor de veinte días, y luego tendrá la autoridad competente la potestad de evaluar las pruebas y decidir cuáles son admisibles y cuáles no, correspondiéndole tomar tal decisión con fundamento en el sistema de la sana crítica. (artículo 145 de la Ley 38 de 2000).

Al respecto, resulta pertinente citar, el texto de la norma cuya interpretación se solicita, la cual preceptúa lo siguiente:

“Artículo 140. Sirven como pruebas los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímil y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del funcionario, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral o al orden público.
En el caso de la prueba de facsímil y las copias, la entidad pública respectiva deberá asegurarse de su autenticidad, confrontándolas con

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

su original en un período razonable después de su recepción, o por cualquier otro medio que considere apropiado.

Es permitido también, para establecer si un hecho pudo o no realizarse de determinado modo, proceder a su reconstrucción.” (el subrayado es nuestro)

También debe advertirse que el artículo 164 de la Ley 8 de 2010, que reforma el Código Fiscal, adopta medidas fiscales y crea el Tribunal Administrativo Tributario, establece de manera expresa lo siguiente:

“Artículo 164. La tramitación de los recursos de apelación, sometidos a la consideración del Tribunal Administrativo Tributario, se llevara a cabo, conforme las normas establecidas en el Procedimiento Fiscal Ordinario, establecido en el Código Fiscal, y en los vacíos que tenga dicho procedimiento se aplicaran las normas del Proceso Administrativo General establecido en la Ley 38 de 2000”.

Por su parte, la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, expresa en su artículo 202 que las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37.

En el marco de lo antes indicado, la Ley 38 de 2000, establece en alguno de sus artículos del Título IX, De las Pruebas, lo siguiente:

Artículo 138 Con anterioridad a la apertura del período de pruebas, el funcionario que instruya el proceso convocará al peticionario y a las otras personas que figuren como parte, en aras de la simplificación del proceso, para considerar:

1. La conveniencia de puntualizar y simplificar los puntos controvertidos;
2. La necesidad o conveniencia de corregir los escritos presentados.
3. El saneamiento del procedimiento hasta este momento;
4. La posibilidad de que la Administración Pública admita los hechos y documentos que hagan innecesaria la práctica de determinadas pruebas;
5. La limitación del número de peritos; y
6. **Otros asuntos que puedan contribuir a hacer más expedita la tramitación del procedimiento.**

Artículo 143: La autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuales no lo son, en orden a su conducencia o inconducencia, respecto de los hechos que deben ser comprobados, al igual que deberá tomar en consideración las normas legales que rigen la materia probatoria.

Artículo 145. Las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica, sin que esto excluya la solemnidad documental que la ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos.

En lo concerniente a la apreciación de las pruebas, la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 14 de febrero de 2011, señaló lo siguiente sobre la sana crítica:

“ La sana crítica es un sistema de valoración de pruebas y en reiterada jurisprudencia esta Superioridad ha manifestado conforme al tema, lo siguiente:

“... la Sana Crítica como sistema de valoración de la prueba consiste en un método que, lejos de estar librado a la arbitrariedad caprichosa del juzgador, por el contrario, opera sujeto siempre a ciertas reglas y principios de los cuales el Juez no está autorizado a apartarse. Esas reglas y principios importan, pues del respeto a ellos guardados depende el que se decante con precisión el contenido y el alcance de los medios de prueba utilizados al momento en que el Juez entra a otorgarles validez y eficacia probatoria, en aplicación de lo que sobre el particular establecen nuestras normas de procedimiento. El autor argentino HUGO ALSINA en su Tratado Teórico Práctico de Derecho Civil y Comercial, nos recuerda que 'Las reglas, ..., de la Sana Crítica, no son otras que las que prescribe la lógica y derivan de la experiencia, las primeras con carácter permanente y las segundas variables en el tiempo y en el espacio. El Juez, en efecto, no sólo debe tener en cuenta las limitaciones impuestas por la ley a la admisibilidad de la prueba testimonial, su forma de recepción y las circunstancias que influyen en la eficacia de su testimonio, sino la persona del testigo, el contenido de la declaración, etc.'.

La obligación de aplicar el sistema de la Sana Crítica no implica que las partes están relevadas de la responsabilidad de suministrar en el juicio los datos procesales exactos capaces de producir en el ánimo del juzgador la convicción y la certeza que le permitan fallar ajustándose a la verdad de los hechos. Tampoco el sistema autoriza al Juez para decidir, con abstracción de los elementos y omisiones que configuran o dejan sin respaldo los hechos y la pretensión correspondientes. **El sistema de la apreciación razonada de la prueba o de la Sana Crítica exige que, en el curso de su aplicación, el sentenciador combine y mezcle, con la debida prudencia, los factores que emanan del análisis razonado y de la experiencia en los términos advertidos por el autor que hemos citado.**” (Sentencia de 19 de marzo de 1996 proferida por la Sala de lo Civil dentro del Proceso de Divorcio propuesto por Jeffrey S. Milos contra Tomera Lynette Wineland) (el subrayado es nuestro)

Sobre la autenticidad de los documentos, el autor español Concepción Barrero Rodríguez en su libro sobre La Prueba en el Procedimiento Administrativo, sostiene lo siguiente:

“...
 ...”

1.5. La autenticidad de los documentos

Para que los documentos, públicos o privados, puedan desplegar la especial eficacia probatoria que el ordenamiento les reconoce es requisito imprescindible la constancia de su autenticidad. **La determinación de cuándo nos encontramos ante un documento auténtico constituye una tarea no exenta de dificultades dada la falta de reglas específicas acerca de cómo ha de actuarse en los supuestos en los que alguna de las partes en el procedimiento cuestione su autenticidad.**

Puede aceptarse, según la distinción que formulara Guasp, J., que los documentos pueden ser atacados de una manera indirecta o mediata o, inversamente, directa e inmediata. En el primer caso, mediante otras pruebas que demuestren su falta de veracidad por la parte a la que interesa; en el segundo, mediante su impugnación directa, esto es, la denuncia de su falsedad en vía penal o en el curso del propio proceso civil en el que el documento se aporta. En el procedimiento administrativo la alegación de falta de autenticidad de un documento no tiene por qué resolverse de manera muy distinta a como se hace en el proceso civil. La parte que dude del documento, sea la Administración o el interesado, podrá desplegar la actividad probatoria necesaria en defensa de su posición, ante lo que el órgano administrativo, en uso de sus facultades para la apreciación conjunta de las pruebas, resolverá lo procedente. La parte que tenga fundados indicios sobre la falsedad de un documento público podrá, igualmente, proceder, en términos de J. Guasp, a su impugnación directa lo que significa que podrá plantear la correspondiente denuncia ante la jurisdicción penal o impugnar, en el curso del propio procedimiento, el valor probatorio del documento. Estas posibilidades, claras en derecho, suscitan sin embargo, no pocos interrogantes en su aplicación práctica. (el subrayado es nuestro)


Por todo lo expuesto, este Despacho concluye que la interpretación del artículo 140 de la Ley 38 de 2000, deberá hacerse en conjunto con los artículos 138, 143, 145 y 146 de la Ley 38 de 2000 y no de forma aislada, es decir debe darse la apreciación razonada de la prueba, no obstante, antes de ese período de admisión y de valoración, el funcionario tiene la obligación de convocar a las partes, en aras de la simplificación del proceso, para considerar los asuntos que puedan contribuir a hacer más expedita la tramitación del procedimiento y donde se haya generado una discrepancia entre las partes, como en el presente caso.

Aunado a lo anterior y para finalizar, se deberá tener en cuenta que en atención a la prohibición contenida en el tercer párrafo del artículo 150 de la Ley 38 de 2000, la

Administración Pública no podrá solicitar o requerir del peticionario, documentos que reposen, por cualquier causa, en sus archivos, y que el interesado invoque como fundamento.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

