

Panamá, 22 de junio de 2000.

Licenciado

Carlos Antonio Harris

Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

E. S. D.

Licenciado Harris:

A continuación brindo respuesta a su Nota N°DAL/117 de 23 de mayo del 2000, referentes al tiempo de prescripción de la obligación de pagar las boletas por infracción a las normas de tránsito terrestre.

Cuestión de Hecho.

Los hechos en los cuales se informa la presente consulta administrativa son los siguientes:

1. Los agentes de la Policía de Tránsito en los años 1997 y 1998, luego de imponer las boletas correspondientes a los infractores, han reportado dichas infracciones; sin embargo por alguna razón, no habían sido registradas en el sistema informático de la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre.
2. Esta omisión produjo que erróneamente se hubieran expedidos "Paz y Salvos" a algunas personas que habían infringido la ley y no habían pagado dichas infracciones, mejor conocidas como "Boletas de Tránsito".
3. Hoy en día dicha actuación omisiva fue corregida, produciéndose la situación de personas que ostentan "Paz y Salvos" de los años de 1997 y 1998, aunque hoy en día parecen en el sistema sus deudas u obligaciones de aquella época.

Interrogantes.

Sus preguntas específicas son:

1. ¿Está prescrita la obligación de pagar las boletas por infracción de tránsito?
2. ¿Es procedente cobrar tanto la deuda como el desacato?
3. ¿Están los infractores obligados a sólo pagar el monto de la infracción mas no el desacato?
4. ¿Cuál cree usted que debe ser el procedimiento a aplicar?

Me parece muy honesta y sincera su conducta de dudar si se puede acrecentar el caudal sancionatorio al "infractor" de la reglamentación de tránsito. Esta duda suya dice relación con un conocimiento intuitivo del interés y la percepción general de la ciudadanía¹.

Cuestión de Derecho.

Las cuestiones de derecho por tratar son: La exigencia del pago de las boletas, la obligación en el pago del desacato, y el procedimiento para ello.

La naturaleza del poder sancionador de la Autoridad de Transito Terrestre.

El poder sancionador de la Autoridad de Tránsito estará determinado por las propias finalidades institucionales. Por ello se puede decir que, en términos ambiciosos y generales, para las Autoridades de Tránsito el gran reto es: lograr seguridad en el tránsito y la disminución de daños a personas y bienes; dar fluidez al tránsito, tendiendo hacia el máximo aprovechamiento de las vías de circulación; preservar el patrimonio vial y automotor del país; educar y capacitar para el correcto uso de la vía pública; y, disminuir la contaminación del medio ambiente, proveniente de los automotores.

En esta materia administrativa la multa viene a ser una sanción de tipo pecuniaria. Por tener carácter administrativo, la multa no podría ser convertida en pena de arresto.

La obligación de pagar la multa denominada "Boleta" nace de la ley, y por ello es una obligación legal que involucra una exigencia de orden público. Y por ello para ser extinguida requiere del cumplimiento de los requisitos de ley.

¹ Sobre este tema de la imagen corporativa de la Autoridad del tránsito es importante prestar atención a la percepción general. Por ello le recomiendo el trabajo publicado en el segmento Ella de la Prensa del viernes dos de junio de 2000.

En cuanto a esta obligación en sí misma, ella procura que los sujetos de derecho circulatorio (el transeúnte, el conductor y los terceros) se persuadan de no infringir la ley de tránsito, pero, además se debe exigir que se cumplan de forma solidaria y reparatoria.

Es una obligación solidaria.

En este aparte es importante recordar que la Administración Pública no tiene el cometido de formar hombres individualmente virtuosos, sino defender a la sociedad frente a las manifestaciones que lesionen los lazos de solidaridad y respeto mutuo que la mantienen. Por esta razón, los funcionarios, como meros administradores de bienes patrimoniales de la comunidad; no pueden menos que pedir a los ciudadanos que cumplan con sus obligaciones, a menos que los tribunales de justicia declaren que la misma se ha extinguido por prescripción o que, se compruebe que se ha verificado el pago.

El compromiso de resarcir el daño potenciado o realmente causado.

Podría esperarse que hayan quienes enfrenten la anterior propuesta de exigir el pago de las boletas, con el presunto nacimiento de derechos adquiridos por error de la Administración al haber expedido "paz y salvos". Es más, no faltan quienes afirman que se ha producido una especie de seguridad jurídica, fundándose en aquellas certificaciones erradas.

No extraña esta argumentación ya que va con la humana existencia hablar de libertades y derechos, y muy poco de responsabilidad.

Ser responsable para con la Administración Activa supone asumir las consecuencias de los propios actos que hayan dañado o puesto en peligro la seguridad vial propia y/o peatonal. La responsabilidad, la que el ordenamiento jurídico espera del ciudadano, es dar respuesta a la obligación que se tienen para con la sociedad, representada en la Autoridad de Tránsito. Esto porque la vida en sociedad significa asumir compromisos y obedecer la Ley. Es estar consciente de sus propias obligaciones o deber para con el pago y retribución del daño causado o peligro potencial en una acción concreta.

El término prescriptivo de este tipo especial de sanciones (multas) administrativa.

La prescripción como forma de hacer extinguir las "Boletas".

El ámbito jurídico que encuadra la prescripción del crédito a favor de la Autoridad de Tránsito, a falta de norma específica, como es el caso; existe el Código Fiscal, como norma general y supletoria en esta temática.

La norma del Código Fiscal que regula de la prescripción del crédito público, lo es el artículo 1073, que a la letra establece:

"Artículo 1073.- Los créditos a favor del Tesoro se extinguen:

1. **Por su pago;**
2. **Por prescripción de quince años; salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo; y,**
3. **Por falta** de persona o cosa legítimamente responsable.

La declaratoria de extinción del crédito en el caso del ordinal 1. corresponde al Recaudador ante quien se hizo el pago; en el del ordinal 2., **Al Órgano Ejecutivo o** al Tribunal competente, según el caso; y en del ordinal 3, al Órgano Ejecutivo, **previo concepto favorable de la Contraloría General de la República**".(Destacamos)

En el tercer supuesto ya visto se debe aclarar que en estos actos en lo que se dispone el reconocimiento, en sede administrativa, de un derecho a los ciudadanos, con efectos económicos; debe participar la Contraloría General de la República. Ello se ordena en los artículos once (11) y setenta y tres (73) de la Ley treinta y dos (32) de mil novecientos ochenta y cuatro (1984) Orgánica de la Contraloría. Veamos:

"Artículo 11: Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría general ejercerá las siguientes atribuciones:

...

3. Examinará, intervendrá y fenecerá las cuentas de los servidores públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponderá deducirlo a los tribunales ordinarios".

"Artículo 73:Ningún crédito se considerará como liquidado definitivamente en contra del Tesoro Nacional o cualquier otro tesoro público sino después de que haya sido aprobado por el Ministerio o entidad respectiva y por la Contraloría General de la República."

En cuanto al pago, es preciso que el "infractor" demuestre por medio del recibo del pago de la boleta, el cumplimiento de su obligación.

Esta consideración aboca necesariamente a la conclusión de que, antes de que se dé el pago o la prescripción de la obligación, la Autoridad de Tránsito puede y debe exigir el pago de la multa o boleta.

La Administración puede exigir el pago de "las Boletas" aun a pesar de su error de haber expedido "paz y salvos"?

La jurisprudencia nacional, ha afirmado que la Administración está perfectamente habilitada para exigir de sus deudores la devolución de las sumas de dinero que se le adeuden; aunque la propia Administración haya certificado o declarado previamente que dicha obligación estaba extinta. Este es el caso de la declaratoria de ilegalidad informada en el Fallo de la Sala Tercer de la Corte Suprema de Justicia, en ocasión de los procesos de Plena Jurisdicción planteado por el señor LUIS CARLOS CARDONA en contra del Ministerio de Salud, fechado 12 de mayo de 1998, en donde a una persona se le obligó devolver una suma dineraria que la Administración había pagado de más.

Las reflexiones que preceden bastan para afirmar que la Administración sí puede, y debe, exigir el pago de una obligación dineraria que se le adeude, aunque haya cometido el error de certificar la inexistencia de dicha obligación.

Otro enfoque jurisprudencial que nos hace mantener la postura anterior surge del Fallo de 4 de febrero de 1997, de la misma Sala Tercera de lo Contenciosos Administrativo, ante una demanda de Plena Jurisdicción planteada por la FEDERACIÓN NACIONAL DE AJEDREZ. Aquí se afirmó que ante dos actuaciones administrativas contradictorias entre sí, se debe entender que la última de ellas es derogatoria de la primera, y en consecuencia, es esta última actividad la que debe tomarse por válida.

En el caso bajo estudio se debe interpretar que, si la administración hoy exige a los "infractores" que cumplan con su obligación de pagar las multas denominadas Boletas, está rectificando su propio error, y por ello este último acto es derogatorio de aquel que declaró a los deudores a "Paz y Salvo".

La exigencia del pago del Desacato.

Este aparte nos obliga a estudiar las consecuencias jurídicas de los errores de la administración en la expedición del "Paz y Salvos".

¿Qué se entiende por desacato?

El desacato es otra multa distinta a la "Boleta" que se produce por la omisión en el pago de ésta. Al desacato la ley le atribuye una cifra fija determinada y se produce una vez se origina el vencimiento normal y cumplido del pago de la multa original. En este sentido se podría decir que el pago del desacato está directamente vinculado al pago de la multa original, sin embargo, las características de una, no condiciona directamente, a la otra. Por ello la obligación del pago de la multa no integra a la misma vez, el pago del desacato. O sea que, el principio de integridad del pago, como ocurre con la deuda de pagar dinero más los intereses que este devengue; no es directamente aplicable, en esta dualidad de obligaciones. Es decir, que el desacato es la sanción a la mora en el pago de la multa. Por esta razón el peso jurídico de una sanción es distinto del de la otra.

Ahora bien, para que el desacato tenga efectos extintivos de la obligación debe ser antecedido del pago de primera obligación: la multa. Por esta razón es que las dos obligaciones son interdependientes.

Reconociendo que el desacato es una obligación distinta al pago de la multa primaria derivada de una boleta, permite deslindar un asunto de suyo importante, si se decide el cobrar además de la multa el desacato. Este asunto sería la posible lesión al principio de buena fe de la administración.

El principio de buena fe administrativa

En ocasiones lo que dice la ley y lo que se debe hacer en el servicio público es claro, como es el caso de la indiscutible potestad sancionadora de la Autoridad del Tránsito. Sin embargo, la aplicación de las potestades permitida por el derecho podría generar efectos que alteran las condiciones de equilibrio entre los derechos y las obligaciones exigidos al ciudadano. El derecho existe, pero éste se ejercita no hacia los fines aparentes de la ley, sino hacia fines distintos, y como tales no reconocidos por la equidad.

En el caso expuesto el fin de la multa es persuadir a los conductores y peatones de no infringir la ley de tránsito; pues de hacerlo, se debe tener la certeza de la sanción de tránsito, sea quien sea su infractor. Por su parte, como se ha dicho, el desacato va en directa relación con el transcurso del tiempo, sin que se dé el pago de la multa. Así, si el tiempo transcurre y no se paga, la sanción denominada desacato, está perfectamente justificada.

¿Pero que ocurre si el plazo transcurre sin que el ciudadano haya pagado, por razones no imputable a su negligencia, sino a un error administrativo? Por ejemplo cuando la propia Administración, al no haber incorporado en la base de datos que acreditan las

deudas, ese débito del ciudadano, y por ello, no se le hizo exigible al "infractor" al momento de que éste acudió a la ventanilla de pago, con el fin de obtener su "Paz y Salvo".

En este caso se podría configurar una actuación a espaldas de la buena fe administrativa, al no permitirle al usuario de forma operativa, el saber directa y rápidamente que el plazo configurativo del desacato estaba corriendo. Es decir que, al expedírsele al usuario un paz y salvo que se compadecía de su verdadera situación obligacional, (expedido por error administrativo) no se le estaba permitiendo saber, a ciencia y conciencia, que estaba en mora con la Administración. En este caso se vea que la Administración no está siguiendo una conducta normal y honesta, la cual no sería la que podría esperarse en una relación de reciprocidad.

Y es que es relativamente fácil saber si se le debe la Administración, ya que cada año se tiene que demostrar si se está a "Paz y Salvo" con ella; y precisamente quien define este estatus es la propia Administración. Por ello si se certifica que no se le debe a la Administración, el ciudadano no debería acarrear con la carga de correr con el tiempo de morosidad que no causó.

Sobre este principio el maestro argentino afirma que:

"...la actuación de la Administración... en todos los campos de su actividad, tiene que estar presidida por un principio de buena fe, en el sentido de que decididamente no debe ser contraria al orden jurídico, ni al interés público y al bien común, ínsito en ese ordenamiento normativo cuya custodia le corresponde arbitrar con real sinceridad" (Escola, Héctor., El Interés Público., Editorial Depalma,., Buenos Aires., 1989., Págs. 61y 62)

En idéntico sentido se ha pronunciado la jurisprudencia nacional, en el Fallo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, del trece (13) de junio de 1991. En donde se expresa que la Administración Pública, debe actuar siempre con estricto apego a la buena Fe. Es decir, no atribuirle al administrado las consecuencias del error administrativo.

Para concluir sobre este punto, obligar a los usuarios a pagar, el desacato; afectaría la buena imagen que debe tener toda organización de servicio público, amen de afectar la certeza en el ordenamiento jurídico aplicable a las multas de tránsito. Esto último podría darse la violación al principio de buena fe administrativa.

Resumiendo, las consideraciones planteadas, sugerimos mantener el estatus o situación anterior a la omisión administrativa e incorporar las deudas al sistema


informático de la Autoridad de Tránsito y obligue a los "infractores" a pagar la deuda primaria, no así el recargo por mora. Además el desacato se debe computar a partir de la publicación de la lista de los deudores de las boletas que no se procesaron informáticamente.

En esta decisión su Despacho puede apartarse de la opción extrema de cobrar tanto la boleta como el desacato y adaptar la solución intermedia propuesta, puesto que hay situaciones como las presentes, en donde la justicia y el derecho han de auxiliarse de la equidad. Además, adoptar una posición extrema sería en el caso en estudio, presumir que los administrados actúan de mala fe.

Otra cosa sería si se puede probar que el "infractor" moroso sobornó al funcionario que debió incorporar la deuda al banco de datos, para que su deuda prescribiera. De ocurrir así, se debe dar parte a las autoridades de instrucción penal.

Adoptar el procedimiento de publicación recomendado podría contribuir a favor de la buena imagen de la Autoridad comprometida a actuar con objetividad e imparcialidad.

Con la pretensión de haber colaborado con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.