

Panamá, 2 de mayo de 2002.

Doctor
Pablo Quintero Luna
Director General de la
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.
E. S. D.

Señor Director General:

Con agrado pasamos a brindarle nuestra opinión jurídica, en torno a su *consulta administrativa*, relacionada con la asignación de las nuevas competencias en materia de la policía administrativa de tránsito. Especialmente a usted le gustaría saber cuál es la entidad pública que debería conocer de la segunda instancia en los litigios de policía de tránsito.

Con la finalidad de cumplir con nuestro deber le recomendamos que para próximas consultas, nos permita saber cuál es el criterio jurídico de los abogados asesores de su dependencia, esto por ser una exigencia formal que asigna la ley.

La consulta

La nota por la cual se eleva a la Procuraduría de la Administración la *consulta administrativa* está identificada como nota No. 08/DALT/02 en donde se nos indica sus dudas respecto de la correcta aplicación de justicia policiva de tránsito.

Concretamente nos indica lo siguiente:

“¿Quién considera usted debería conocer de las apelaciones de estos Jueces de Tránsito a nivel Provincial?”

Los Hechos.

Su consulta se sustenta en las siguientes consideraciones:

1. Con la intención de "dar respuesta a los casos de colisiones e infracciones menores en el interior de la República", su Despacho se ha propuesto crear nuevos Juzgados de Tránsito en la sede de cada Provincia.
2. Partiendo de la base de que los nuevos Juzgados tendrán su radio de actuación en el ámbito de cada Provincia; se piensa que las autoridades que conocerían de las apelaciones, han ser igualmente en el nivel provincial, y lo municipal, como hasta hoy día.
3. En decir que los recursos de alzas deberían ser conocidos por las Gobernaciones.
4. Hoy en día todo parece indicar que la experiencia de que las Alcandías realicen esas funciones de Juzgados de Apelaciones, no parecer ser positiva ya que "en ocasiones estos (los Alcaldes) no tienen la preparación técnico-jurídica para conocer de ese tipo de procesos administrativos".

Nuestra Opinión.

En nuestra opinión, su *consulta administrativa* implica un asunto de crucial importancia: un poder especial de policía: la policía de tránsito y la garantía procesal ubicada tras el principio de doble instancia. Antes de este análisis veamos las normas actuales que regulan esta materia.

Derecho Aplicable.

1. Del Código Administrativo.

"Artículo 1335. Son vías públicas urbanas las calles, plazas, paseos y avenidas o caminos a las quintas o Corregimientos accesorios a la capital del Distrito, comprendiéndose en ellas las calzadas, puentes y viaductos adyacentes, la construcción, reparación u ornato de los cuales corresponde a las Municipalidades.

La libertad, comodidad y seguridad del tránsito y el aseo de las vías públicas es de competencia de la Policía". (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

2. Del Decreto No.160 de 7 de junio de 1993¹.

¹ Publicado en la Gaceta Oficial No. 22. 305 de 11 de junio de 1993.

"**Artículo 111.** Las infracciones a que hace referencia el artículo anterior serán del conocimiento del departamento de Infracciones Menores de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. Contra las citaciones por infracciones sólo cabe recurso de Reconsideración ante la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte".

"**Artículo 112.** Los procesos Administrativos sobre accidentes de tránsito en cualquiera de sus formas, se tramitaran en dos instancias: la primera ante el Juzgado de Tránsito y la segunda instancia ante el Municipio Correspondiente".

"**Artículo 124.** La resolución de primera instancia proferida por el Juez de Tránsito admite recurso de apelación en los siguientes casos:

a)- Cuando la pena sea de arresto o de multa mayor de B/. 15.00"

"**Artículo 125.** El recurso de apelación deberá ser interpuesto al momento de la notificación, expresando la palabra APELO o mediante escrito presentado dentro de las 24 horas siguientes a la notificación y deberá ser sustentado mediante Apoderado Judicial".

Importancia del poder de policía de tránsito.

Según se deja ver en el artículo 1335 del Código Administrativo, la justicia de tránsito pertenece a la gama de actuaciones de los agentes del "poder de policía".

En el caso presente del poder de policía de tránsito significa, la potestad de las autoridades de limitar la libertad de tránsito y locomoción, para la protección de la vida de los ciudadanos y la propia vida del complejo social. En este sentido el Estado hace que se subordinen los derechos y la libertad ambulatoria de un individuo, frente a las necesidades públicas. Es pues este poder, la forma de control sobre el individuo que conduce un automotor, y del control de ese bien de propiedad de aquel.

En el caso de la policía de tránsito², y más concretamente los funcionarios que la aplican, deben ser altamente especializados y cualificados, ya que son ellos los

² En este sentido nos referimos a la potestad de las autoridades civiles administrativas, y no a las agentes que aplican por la vía coactiva ese poder, como los agentes de la fuerza pública, que son en verdad los operarios de base de ese poder. Es decir que el poder de policía de tránsito lo gestan y organizan las autoridades de la

intérpretes y ejecutantes de verdaderas normas de excepción. Esto es así dado que, la regla es que todo los residentes en el territorio nacional, tenemos derecho de tránsito; y solamente si violamos las reglamentaciones de tránsito, se no puede limitar dicha libertad. Lo cual deriva en afirmar que los funcionarios de esta policía especial, no pueden usar sus facultades para avasallar la libertad y la dignidad humana, ya que, precisamente, la razón de este poder es restringir los derechos de cada individuo para hacer posible la convivencia, la seguridad y el bienestar de todos.

La especialidad del poder de policía de tránsito.

El poder de policía de tránsito persigue lograr seguridad en el tránsito y la disminución de daños a personas y bienes; dar fluidez al tránsito, tendiente al máximo aprovechamiento de las vías y caminos; preservar el patrimonio vial del país; educar a las personas para el perfecto uso de las vías; y, disminuir embotellamientos que producen la contaminación del medio ambiente.

La tarea de control y juzgamiento no es menos sencilla, pues se trata de ponderar la magnitud del hecho o acontecimiento en función de las circunstancias particulares de cada caso, en busca de los pormenores que permitan comprender las conductas del conductor o peatón presuntamente responsable: esto con mayor razón si se considera que partir de la Ley 38 de 2000, se consagra en el sistema procesal administrativo el sistema de la "sana critica".

Según se ve, el fenómeno del juzgamiento y control de las faltas administrativas de tránsito, involucra tener claro estos factores: el individuo (en su doble vertiente: conductor y peatón), el vehículo, la vía pública, las reglas de señalamiento vial, etc.

Según ha quedado expresado, el juzgar las "faltas de tránsito" lleva enraizado un cúmulo de conocimientos en los que van previsiones de tipo constitucional, (en lo referente al debido proceso legal y la libertad de locomoción), administrativo (en lo que van en lo referente a las reglas del procedimiento administrativo general, como las pruebas, notificaciones, elementos formales de la resolución administrativa de responsabilidad, etcétera), civil (en lo tocante a la manera de calificación de la responsabilidad patrimonial y la forma de indemnización de daños derivados de la falta de tránsito) comercial (en materia de seguros de responsabilidad a favor de terceros, las obligaciones propias del contrato de transporte, etc.) industrial (en lo tocante a la nueva tecnología de detección de vehículos, sobre la calidad de las ruedas y neumáticos, etc.,) penal (sobre las cláusulas de sanciones, las garantías del penado, la aplicación supletoria de normas de derecho penal).

jurisdicción y no los agentes de la fuerza pública, que son los operarios que custodian que aquellas regulaciones y dictámenes, se cumplan en la practica.

En la actividad misma de juzgar, se ha demostrado que el funcionario debe inspirarse en el principio de razonabilidad que, aplicado a la materia estudiada, implica aptitud para escoger los mejores medios disponibles para lograr el fin de seguridad-fluidez y protección y disminución de los daños materiales. Por ejemplo, si el acto de lograr el orden del tránsito se logra con un silbato, ¿por qué elegir la boleta de infracción? O también implica sensibilidad de las cuestiones de hecho, como en el caso de las infracciones ocasionadas con ocasión de haberse dañado el semáforo.

Son muchos los ejemplos en los que se puede hacer resaltar la importancia del conocimiento de normas técnicas sobre, la manera de leer y entender el derecho procesal de tránsito, sobre la forma de operación y funcionamiento de los automotores y los riesgos que producen; sobre las reglas del mercado de uso del equipo rodante para el transporte comercial de personas y bienes. En todo caso, lo resaltable es que la materia del juzgamiento de las causas de tránsito, no es cualquier tarea; se trata de una materia altamente técnica y especializada. Por ello mismo, sería preferible que los sujetos que conozcan de esta materia, sean personas con un mínimo de preparación en estas especialidades. Por ello, es bueno saber que hoy en día se quiere especializar esta forma de "justicia administrativa".

La Garantía de la doble instancia.

Ya en el campo jurídico, el recurso de apelación³ significa pedir auxilio. "Es el medio impugnativo ordinario a través del cuál una de las partes o ambas solicita al tribunal de segundo grado (Ad quem) que examine una resolución dictada dentro del proceso (materia judicandi) por el juez que conoce de la primera instancia (a quo), expresando sus inconformidades al momento de interponer (agravios), con la finalidad de que el superior jerárquico, una vez que las analice y sin que pueda suplir sus deficiencias (en estricto derecho), corrija sus efectos modificándola o revocándola"⁴.

Por tanto es un requisito implícito para que proceda este recurso ordinario, que exista una organización jerárquicamente establecida⁵. Si en una determinada organización especializada no está organizada las competencias en diversas instancias, técnicamente hablando, no se debería hablar de recurso de alzada o apelación.

Al suponer la apelación dos instancias y proponerse ante la instancia superior, el recurso hace que se suspenda la competencia del juez inferior y envía el caso al

³ proviene del latín *appellare*

⁴ <http://www.monografia.com/cgi-bin/jump.cgi?ID=15862>

⁵ Es este uno de los elementos por los cuales en el viejo Derecho Romano de la República no existió este recurso.

juez superior. Por esta razón se requiere que el segundo juez tenga mayor conocimientos y experiencia que el juez inferior. Pues de lo que se trata es de la revisión de la sentencia de primera instancia.

Una propuesta distinta a las planteadas.

Es por esta razón que encontramos que la propuesta que sean funcionarios del orden político, como los Alcaldes o los Gobernadores, los que conozcan de procesos tan técnicos y altamente especializados, como los relativos a la justicia de tránsito; podría hacer que se mantenga en nuestro país un sistema de cosas que no ha propiciado resoluciones y fallos eficaces y justos, en la segunda instancia.

Por esta y otras razones, le proponemos que la jurisdicción especial de tránsito tenga jueces estrictamente técnicos, sometidos al momento de entrar, a exámenes de méritos y suficiencia profesional. En este sentido la estructura podría ser similar a la estructura judicial, en donde los jueces de primera instancia se encontrarían en la cabecera de cada Provincia y se nombren por lo menos tres jueces de apelaciones en lo que podría ser, "Distritos Administrativos de Justicia de Tránsito (DAJT)", en donde cada dos Provincias constituirían un Distrito (DAJT). Así para no alterar el mapa judicial, se podría decir que las provincias de Coclé y Veraguas conformarían un "Distrito Administrativo de Justicia de Tránsito", el siguiente Distrito sería conformado por las Provincias de Herrera y Los santos y el tercero por las de Chiriquí y Bocas del Toro. Dejando las Provincias de Panamá, Darién y Colón como un Distrito Administrativo de Justicia de Tránsito Especial, conformado tal vez por un Tribunal colegiado (de varios jueces) de apelaciones.

En este supuesto, los Jueces de Apelaciones podrían integrarse en la estructura de los Consejo Técnico Provinciales de Transporte, y tendría la exclusiva tarea de conocer de las apelaciones. Es decir que los Juzgados de Policía tendrían una doble instancia, la primera en las cabeceras de las Provincias, y la segunda instancia, como Tribunales unipersonales de apelaciones, en una de las dos provincias que conformaría el DAJT.

Esta propuesta no dice relación necesariamente con la ubicación territorial de las actuales oficinas que tradicionalmente han conocido de los procesos de tránsito. Por ello, si le pareciera muy complicado el cambio o por la necesaria dotación de recursos económicos que involucraría⁶, y usted tuviera que escoger entre los Gobernadores y los Alcaldes, nos parece con toda sinceridad que siendo los Gobernadores delegados provinciales del Poder Ejecutivo, y pertenecer, la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre, al mismo poder central del

⁶ Que en verdad sólo sería la creación de tres nuevos puestos en el área del interior, pues serían para los jueces de apelaciones. Aunque si se quiere una solución integral, en Panamá, Colón y Darién, se debería crear de un nuevo Tribunal Colegiado de Apelaciones.

Ejecutivo, sería esta instancia: la Gobernación, tal vez la indicada para conocer de las apelaciones.

Ciertamente, si bien lo ideal sería conformar un cuerpo especializado de Juzgados Administrativos, las Gobernaciones podrían ser en todo caso, la segunda instancia de estos procesos especiales de tránsito, pues:

- Son organismos dentro del poder de Policía,
- Son las agencias que le siguen al Órgano Ejecutivo en jerarquía policiva,
- Es la instancia máxima en el ámbito provincial, y
- Parecen poder albergar un grupo técnico de funcionarios o tribunales de la categoría de un tribunal de apelaciones en la vía administrativa.

Para algunos este designio de nombrar a las Gobernaciones como la segunda instancia, en materia de tránsito; podría significar restarle a los ciudadanos el derecho de interponer el recurso extraordinario de Revisión Administrativa, que en teoría debería surtirse ante las Gobernaciones. Sin embargo, esto no es así ya que reiteradísima jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia indica que, las Gobernaciones no tienen competencia para conocer, por vía del proceso de revisión, de la materia de tránsito. Así las cosas, no se le estaría restando a los ciudadanos un tercer recurso, pues en la practica, no lo tienen.

Con todo y estas consideraciones, nos reiteramos en la opinión de que sería ideal que la jurisdicción de tránsito, de una vez por todas, sea totalmente especializada y que sean los jueces nombrados por la Autoridad del Tránsito, los que exclusivamente conozcan de estos procesos, y que las autoridades políticas del orden municipal y provincial no conozcan más de estos importantes y técnicos asuntos.

Ahora bien, toda reforma que se brinde a esta materia competencial, debe por lo menos ser por conducto de un Decreto Ejecutivo que reforme el decreto 160 de 1993. Aunque lo ideal es la reforma legal, pero como quiera que el asunto de competencia está regulado en el Decreto y no la Ley, bastaría que se reforme el decreto 160.

Si se reforma el Decreto 160 de 1993, de paso se podría hacer un ajuste técnico jurídico en el artículo 111 de aquél decreto 160 de 1993, en el sentido que las infracciones menores sean igualmente del conocimiento de los Juzgados de Tránsito, pues los asesores legales o abogados del Estado, no somos funcionarios de policía. A menos que se le den funciones jurisdiccionales de policía al Departamento de Infracciones Menores de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y las apelaciones se surtan, luego de su notificación por medio del recurso de apelación ante los Jueces de primera instancia de tránsito.

Igualmente se debe aclarar, que toda resolución en materia de infracciones de tránsito es susceptible del recurso de reconsideración ante el mismo funcionario que profirió la Resolución inicial, y/o apelación ante el superior de este.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/hf.