

Panamá, 23 de noviembre de 1963.

Licenciada
Dorys Vargas de Rosas,
Gobernadora de la Provincia de Panamá,
E. S. D.

Señora Gobernadora:-

Avisole recibo de su atenta Nota, por medio de la cual me formula varias interrogantes sobre materia procedimental.

Cumplo gustosamente con responder a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender, en la siguiente forma:-

Primera interrogante:- Se refiere ésta al trámite de segunda instancia.-

Respuesta 1o.- Me parece que si se trata de un proceso en que se juzga una contravención debe estar-se a lo dispuesto en el artículo 1715 del Código Administrativo y a lo que al respecto establece el Decreto Ejecutivo No. 5 de 1934 y, además, ofreciendo oportunidad a un Fiscal de Circuito para que emita concepto sobre el particular, habida cuenta de lo que establece el artículo 305, ordinal 5o, de la Ley 61 de 1946 (Libro I del Código Judicial) que a la letra dice:-

"Artículo 305.- Son atribuciones especiales de los Fiscales de Circuito:-
.....
....., 5o. Emitir concepto en los asuntos de policía correccional de que conozcan en segunda instancia los Gobernadores de Provincia".

2o.- Si se trata de controversias civiles debe cumplirse con lo dispuesto en los Artículos 1726 y 1727 del Código Administrativo, que dispone:-

"Artículo 1726.- Las decisiones de los Jefes de Policía son apeladas ante el inmediato superior, quien decidirá el recurso por lo que resulte de autos."

"Artículo 1727.- Si el superior creyere necesario, para mejor proveer, practicar pruebas que esclarezcan puntos dudosos, podrá decretarlas por una sola vez y practicarlas dentro de un término que no excederá de ocho días."

Me parece pertinente agregar que los Artículos 1715, 1726 y 1727 son de orden público y, por ello, deben aplicarse indefectiblemente.

Segunda interrogante:- Esta interrogante en el fondo contiene tres preguntas que debemos contestar separadamente:-

"a) Para que preceda el recurso de apelación según este artículo, (Se refiere al Artículo 9 del Decreto No.5 de 1934), la resolución debe finalizar un negocio y además imponer alguna de las penas que trata el Artículo 1715 del Código Administrativo conforme fue modificado por el artículo 8 de la Ley 58 de 1919 o también procede el recurso si la resolución finaliza un negocio aunque no imponga alguna de las penas establecidas en el artículo de marras?"

Respuesta:- El Artículo 9 del Decreto No. 5 de 1934 determina que únicamente (solamente) se podrá interponer el recurso de apelación en asuntos de policía correccional contra las resoluciones que finalicen un negocio y en las cuales se imponga alguna de las penas señaladas en el Artículo 1715 del Código Administrativo.

Ahora bien, debemos reparar en que en el tránsito legislativo éste artículo ha sufrido modificaciones. Pues, la pena de confinamiento fue abolida por la Ley 71

de 1938 y la parte que restringe la apelación en casos de multa fue derogada tácitamente por el Artículo 19 de la Ley 112 de 1974, como veremos más adelante. O sea que si la resolución no finaliza un negocio y al mismo tiempo no impone pena de trabajos en obras públicas, arresto o multa (de cualquier cuantía) no es apelable.

"b) ¿Puede proceder el recurso de apelación contra una resolución que imponga alguna de las penas establecidas en el artículo 1715 mencionado aunque no finalice un negocio?"

Respuesta:- En la respuesta anterior vimos que el Artículo 9 del Decreto No. 5 de 1934, tiene dos presupuestos para las apelaciones en asuntos de policía correccional:- a) que la resolución contra la cual se recurre finalice un negocio y b) que dicha resolución imponga alguna de las penas señaladas en el Artículo 1715 del Código Administrativo. Es decir que si falta alguno de estos dos presupuestos la apelación no procede.

A este respecto, es pertinente observar que, de acuerdo con el Artículo 15 del Código Civil los Decretos Ejecutivos que se expiden en ejercicio de la facultad reglamentaria, tiene fuerza obligatoria y deben ser aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes. Si se considera que el Artículo 9 del Decreto No. 5 de 1934 adolece de algún vicio constitucional o legal, nuestro ordenamiento jurídico tiene instituidas las vías para acusar el vicio. Si se trata de uno constitucional, el recurso de inconstitucionalidad o la consulta que puede formular al Pleno de la Corte Suprema el funcionario encargado de administrar justicia antes de aplicar el artículo; si es uno legal, el recurso contencioso administrativo que corresponda. Del recurso de inconstitucionalidad y de la consulta sobre la constitucionalidad conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; del recurso contencioso administrativo conoce la Sala Tercera de esa máxima corporación judicial.

Mientras no se declare la inconstitucionalidad o la ilegalidad, o se suspendan los efectos de la norma por la Sala Tercera en el recurso contencioso administrativo, el artículo tiene eficacia y no puede ser desatendido.

Por lo tanto, respondo negativamente a su pregunta.

"c) ¿Qué ocurre cuando una resolución absuelve al acusado? No se está sancionando, pero está finalizando un negocio. ¿Puede la parte que se siente afectada, apelar?"

Respuesta:- En la contestación a la segunda interrogante, literal a), vimos que el Artículo 9 del Decreto No. 5 de 1934 establece que únicamente (solamente) se podrá interponer el recurso de apelación contra los fallos condenatorios. A contrario sentido considerada esta disposición, tenemos que concluir que los fallos absolutorios no son apelables.

Tercera interrogante:- Esta interrogante presenta también tres preguntas que debemos contestar separadamente:-

"a) En vista de que no existe una tramitación especial en materia de tránsito, en primera instancia y en la segunda instancia, ¿Cuáles son las disposiciones legales que se le deben aplicar en el procedimiento? Se puede aplicar lo dispuesto para los casos correccionales contenido en el Artículo 1708 siguientes del Código Administrativo?"

Respuesta:- La Ley No. 18, de 3 de marzo de 1941, por la cual se crean los Juzgados de Tránsito no contiene disposiciones sobre procedimiento, excepto el Artículo segundo que indica que las decisiones de los Jueces de Tránsito serán apelables para ante el Alcalde del Distrito respectivo. Pero debido a que las infracciones punibles en materia de tránsito son de naturaleza penal administrativa, del caso aplicar lo establecido en el Código Administrativo para los procedimientos correccionales.

"b) ¿Procede la apelación en un caso de tránsito donde se multe al infractor con una suma inferior a \$15.00?"

Respuesta:- En la respuesta anterior expresamos el criterio de que en materia de tránsito se debe aplicar lo establecido en el Código Administrativo para los procedimientos correccionales.

Además, como hemos visto, el Artículo 9 del Decreto No. 5 de 1934 establece que únicamente se podrá interponer el recurso de apelación en asuntos de policía correccional contra las resoluciones que finalicen un negocio y en las cuales se imponga alguna de las penas señaladas en

el Artículo 1715 del Código Administrativo. Este artículo, literalmente expresa:-

"Artículo 1715.- Subrogado por la Ley 58 de 1919:-

Siempre que las autoridades de Policía impongan pena de trabajo en obras públicas, de arresto, de confinamiento en general, o de multa de más de quince balboas, el interesado podrá interponer el recurso de apelación para ante el inmediato superior. Al superior se le enviará copia auténtica de la resolución que imponga la pena, y para decidir se seguirá un procedimiento análogo al establecido en artículo anteriores."

- - -

" c) ¿Es facultad de las autoridades administrativas además de sancionar con una multa a los infractores de tránsito, ordenales que cubran con los daños productos de la colisión?"

Respuesta:- No existe en el Código Administrativo, ni en el Decreto No. 5 de 1934, sobre procedimiento correccional, ni en la Ley 18 de 1941, por la cual se crean los Juzgados de Tránsito en los Distritos de Panamá y Colón, disposición que atribuya o faculte a las autoridades administrativas para condenar a los infractores en los casos de tránsito por la responsabilidad civil derivada de la infracción. Eso es de competencia de los Juzgados de lo civil respectivos. A las autoridades administrativas sólo les está atribuida la competencia para imponer la sanción de tipo penal que corresponda. Pero, tal circunstancia, en ninguna forma impide que en el texto de la resolución condenatoria se especifiquen los daños materiales producidos, lo cual considero que es hasta conveniente.

Cuarta interrogante:-

"Si los casos de pensiones alimenticias se rigen por una ley especial que es la Ley 54 de 1954 y en consecuencia se aplica el procedimiento especial contenido en ésta, en la primera instancia, a nivel administrativo, ¿Cuál es el procedimiento que se le debe imprimir en la

segunda instancia a los juicios de alimentos, el procedimiento de segunda instancia contenido en el Código Judicial?".

Respuesta:- El Artículo 10. de la Ley 54 de 1954 dispone que "el conocimiento de los juicios de alimentos corresponde a los jueces municipales en primera instancia" y el Artículo 28 de la Ley 11 de 1963, por la cual se introducen reformas a la organización y al procedimiento judicial, establece que las autoridades de Policía conocerán de los juicios de alimentos "a prevención con los Jueces Municipales". Los juicios de alimentos son de una naturaleza especial, en los cuales la competencia ha sido fijada por las disposiciones mencionadas sin atender a ninguna cuantía sino por la naturaleza de la causa (V. Art. 224, literal b), del Código Judicial). En estos casos la cuantía no está prede-terminada, pues ella debe ser fijada por la autoridad que conozca del juicio respectivo, luego de considerar las circunstancias a que se refiere el Artículo 233 del Código Civil, tal como quedó reformado por el Artículo 3 de la Ley No. 107 de 1973, que expresa:-

"Artículo 3.- El art. 233 del Código Civil quedará así:-

Artículo 233.- Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica, según la posición social de la familia.

Los alimentos comprenden la educación del alimentista sin límites de edad. Los padres están obligados a sufragar los gastos que demande la educación del alimentista si los estudios se realizan con provecho tanto en el tiempo como en el rendimiento académico. La autoridad competente apreciará estas circunstancias y otras que estime convenientes para determinar las necesidades del alimentista".

Siendo que esta materia es civil, pienso que la segunda instancia, cuando se ha presentado la demanda ante una autoridad administrativa, debe ser la que contempla el Código Administrativo para las controversias civiles, tomando en cuenta también lo que dispone el Artículo 20. de la Ley 54 de 1954, reformado por el Artículo 30 de la Ley No. 1 de 1959, de

este tenor:-

"Artículo 30.- Adiciónase la Ley 54 de 1954 con el siguiente artículo así:-

Artículo 20.-En el recurso de apelación de los juicios de alimentos se permitirá la gestión escrita de las partes".

- - -

Quinta interrogante:- Se refiere esta interrogante a la separación de hecho de la mujer, del lado del marido, que contemple el Artículo 1007, ordinal 1o, del Código Administrativo y con relación a tal separación de hecho se formularán tres preguntas:-

"a) Puede la autoridad administrativa ordenarle a una de las partes que es copropietaria de la casa, que salga del inmueble que es de su propiedad en un 50% ?".

Respuesta:- Esta respuesta la contestamos afirmativamente dado que la facultad de la autoridad de policía viene fundamentado no únicamente en el artículo 1007 referido, sino también en el artículo 1003 del Código Administrativo que expresa:-

"Artículo 1003.-Cuando en las leyes civiles no encuentren las autoridades de Policía disposiciones terminantes que les sirvan de guía para resolver cualquier cuestión que se presente sobre el asunto a que este Capítulo se refiere, tomarán las providencias que juzguen más prudentes mientras el Poder Judicial resuelva lo que haya lugar"...

Así el artículo 1007 al formar parte del Capítulo a que se refiere el artículo transcrito (CAPITULO IV), consideramos que la autoridad de Policía está facultado para tomar, a su juicio, las providencias que estime necesarias, incluyendo el desalojo de la propiedad a una de las partes aun que ésta sea su propietaria, siempre y cuando con ello se impidan las vías de hecho, sin perjuicio de que el Órgano

Judicial resuelva en definitiva lo que haya lugar.

"b) ¿ Esta resolución de desalojo no iría en contra del derecho de propiedad de una de las partes"

Esta interrogante la contestamos negativamente puesto que el desalojo en estos casos es considerado como una medida preventiva y transitoria, dirigida a mantener la paz y sosiego domesticos e incluso, en muchos casos a evitar la agresión física a los miembros de una familia.

Si bien es cierto el derecho de propiedad es protegido por nuestra Constitución y leyes de la República, no hay que pagar por alto que según el artículo 17 de la Constitución Nacional, las Autoridades tienen la obligación de "proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren"...

"c) En relación con la división de bienes, ¿No corresponde a la justicia ordinaria, decretar esta división excluyendo así a las autoridades administrativas?".

Con respecto a los bienes hay que distinguir entre el sistema de bienes comunes y de división de bienes. Los primeros, es decir los bienes comunes cuando sus propietarios quieren dividirlos y no se ponen de acuerdo, tienen que recurrir al Organo Judicial, a la justicia ordinaria.

Tratándose de bienes dentro de un matrimonio, rige para ellos el sistema de "división de bienes", que según nuestro Código Civil, es la norma general, según su Artículo 1163 que expresa lo siguiente:-

"Artículo 1163.- Si no hubiere capitulaciones matrimoniales, cada cónyuge queda dueño y dispone libremente de los bienes que tenía al contraer el matrimonio, de los que adquiriera durante él por cualquier título y de los frutos de unos y otros".

Somos de opinión que al ocurrir la separación, la separación Autoridad de Policía puede aplicar ésta disposición así como las demás normas pertinentes del Código Civil, salvo en

el caso de que no se pueda determinar la propiedad de los bienes que habrá que considerarlos comunes en base al artículo 165 ibídem, y en caso de disputa recurrir al Organó Judicial.

Sexta interrogante:-

Se refiere esta interrogante al Recurso de Avocamiento introducido por el artículo 1739 del Código Administrativo y en especial al problema que acarrea el término perentorio y limitado que se otorga para interponer dicho recurso.

A este respecto se plantean dos (2) interrogantes:-

a) "Cuál sería la solución para este conflicto?".

Como el conflicto planteado tiene relación con el término improrrogable que señala el artículo 1739 del Código Administrativo, consideramos que la única solución sería la de extender dicho término, lo que tendría que hacerse a través de una ley que modifique el término establecido.

b) "Se pueden aceptar los memoriales contentivos del recurso de avocamiento en la Gobernación, aunque no tengamos el expediente por encontrarse en las oficinas del funcionario de primera instancia?".

Contestamos a esta pregunta afirmativamente por cuanto que la redacción del artículo 1739, en su parte final así lo permite. En estos casos, le corresponderá al funcionario de última instancia, solicitar el expediente al de primera instancia a fin de verificar si el recurso fué interpuesto dentro del término legal.

Séptima interrogante:-

Esta interrogante se refiere igualmente al Recurso de Avocamiento y se refiere a que si "el memorial debe contener el anuncio o la sustentación del recurso?".

Somos de opinión que el memorial debe contener la sustentación del recurso o en su defecto presentar tal sustentación dentro del término de las 24 horas que otorga el artículo 1739 tantas veces referido ya que la Ley no señala ningún otro término para tales efectos, lo que se desprende del artículo 1740 del Código Administrativo que impide la aplicación de cualquier procedimiento salvo la excepción que en el mismo artículo se expresa.

Octava interrogante:-

"¿Se podría interpretar lo mismo con respecto al recurso de apelación y en consecuencia debe sustentarse éste por escrito dentro de

las 24 horas siguientes a la notificación en virtud de lo que establece el artículo 20 de la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974?".

Nuestra respuesta es igual que la anterior, para los efectos de controversia civil en los juicios de policía y en los demás habría que atenerse a los procedimientos establecidos para cada caso.

Novena interrogante:-

"Nos consulta usted, "¿qué carácter tienen las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas, de autos o de sentencias?"

De la redacción del artículo 1741 del Código Administrativo se desprende de su primera parte y sin lugar a dudas, que estas resoluciones tienen el carácter de autos, puesto que en dicho artículo se indica su transitoriedad, negándoles su autoridad de cosa juzgada que es una de las características de toda sentencia.

Por otra parte, estas resoluciones no declaran ni reconocen un derecho, sino que resuelven una situación o hecho que puede ser discutido posteriormente por otra vía.

El párrafo final de éste artículo les resta igualmente el carácter de sentencia a estas resoluciones.

Al establecer este artículo que "Estas resoluciones, cuando sean aceptadas por todas las partes tendrán el carácter de definitivas y permanentes", con ello se quiere indicar que le ponen fin a la controversia o litigio que las originó y que son permanentes, en esa vía, por cuanto que no son susceptibles de recursos legales, por haber renunciado a ellos o por haberse vencido el término para interponerlos. Pero repetimos, no hacen tránsito de cosa juzgada, carácter este de que gozan únicamente las sentencias dictadas por el Órgano Judicial.

Aún así, comúnmente se les menciona como "autos con carácter de sentencia", y aún más, en la propia justicia ordinaria se dictan autos o resoluciones que por el hecho de ponerle fin a un juicio y sin ser sentencias, se les denominan autos con carácter de sentencia, como por ejemplo, los

autos que deciden tercerías, el auto ejecutivo, el auto de adjudicación en el juicio de sucesión, etc.

Décima interrogante:-

Nos formula tres (3) preguntas?

a) "¿Podemos las autoridades administrativas conocer de los casos de daños y perjuicios?".

b) "¿Podremos nosotros resolver acerca de la culpabilidad o responsabilidad respectiva?".

c) "¿Se puede dictar un fallo de responsabilidad como ocurre en los casos de tránsito, sin tomar en cuenta la cuantía o el elemento de la responsabilidad respectiva?"

El artículo 1741 del Código Administrativo establece:

"Artículo 1741.- Las resoluciones que dicte la policía son transitorias y tienen por objeto, solamente, reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de Policía..." (Subrayamos nosotros).

Como dijéramos anteriormente, las resoluciones judiciales (sentencias) tienen por objeto, reconocer o declarar un derecho conlla obligación correlativa, en algunos casos, del resarcimiento de una obligación.

De lo anterior colegimos nosotros, que las autoridades de Policía pueden conocer de una demanda por daños y perjuicios que se estén ocasionando al momento de su interposición con la finalidad de que los hechos que la ocasionan cesen en sus efectos y se vuelvan a la normalidad, sancionándose, por vía de multa, a la parte que sin demostrar sus derechos, ocasionó la iniciación del litigio.

Si con tales actos que originaron la controversia se causaron daños y perjuicios, le corresponde a la parte agraviada recurrir a la justicia ordinaria en la que debe demostrar los daños y perjuicios que les fueron ocasionados, su monto y la responsabilidad o culpa de quien los ocasionó a fin de que así sea determinado por el Juez y el demandado condenado a su resarcimiento.

Consideramos que la imposición de la multa implícitamente determina, salvo prueba en contrario en la vía correspondiente, la responsabilidad del causante de los daños, pero repetimos, esto corresponde determinarlo al Juez competente en base a las pruebas que se le presenten.

Lo anterior tampoco es óbice para que el Funcionario de Policía pueda hacer mención de los daños causados en incluso en quien recae la responsabilidad, ya que si dicho funcionario conoció de la causa, es lógico que se percatara de ello y así lo haga saber.

En espera de haber absuelto debidamente sus interrogantes, se despide,

Atentamente,

Lcdo. José A. Troyano
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION