

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 502

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de junio de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
indemnización.**

La firma forense Cochéz, Martínez & Asociados, en representación de **Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Contreras Valdés**, para que se condene al Estado panameño, por conducto de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, al pago de B/.10,000,000.00 a cada uno en concepto de indemnización por los daños y perjuicios morales y materiales causados por las lesiones que sufrieron, debido al mal funcionamiento del servicio público de transporte de pasajeros.

**Contestación
de la demanda.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial y las fojas 3489 y 3490 del expediente 7799 de 2006 que se tramita en el Juzgado Primero de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 65 a 105 del expediente judicial y las fojas 6800 a 6840 del expediente penal 7799 de 2006).

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 115 del expediente judicial y la foja 6915 del expediente penal 7799 de 2006).

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 63 y 64 del expediente judicial y las fojas 5394 y 5395 del expediente penal 7799 de 2006).

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 61 del expediente judicial y la foja 5075 del expediente penal 7799 de 2006).

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No consta como se expresa; por tanto se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

A. La parte demandante manifiesta que se han infringido disposiciones de la ley 34 de 28 de julio de 1999, concretamente las siguientes: los numerales 8, 10, 13 y 20 del artículo 2 que establecen las funciones que le competen a

la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; el numeral 2 del artículo 16 que comprende las funciones del director general de la Autoridad; y el artículo 35 relativo a potestad de la institución para cancelar los certificados de operación o cupos, habida cuenta que Banco Nacional de Panamá y la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre omitieron cumplir con sus funciones, el primero por otorgar el préstamo para la adquisición del autobús 8B-06 a pesar de los desperfectos que presentaba en el sistema del aire acondicionado, en el sistema electromecánico, en el motor y en la transmisión, y la segunda por permitir la circulación de dicho vehículo en tales condiciones. (Cfr. fojas 150 a 154 del expediente judicial).

B. La parte actora considera que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre infringió de manera directa, por omisión, el artículo 58 de la ley 14 de 26 de mayo de 1993 que exige la contratación de una póliza de seguro para todos los vehículos de transporte terrestre público que circulen en el territorio nacional, debido a permitió la circulación del autobús 8B-06 sin la cobertura de la mencionada póliza, de manera que se hubiera podido resarcir a las víctimas. (Cfr. fojas 154 y 155 del expediente judicial).

C. A juicio de la parte actora también se han infringido disposiciones del Código Civil, concretamente, el artículo 1644 relativo a la obligación de reparar el daño causado; el artículo 1644-A que se refiere a los daños morales y materiales; y el artículo 1645 que comprende la responsabilidad del Estado, las instituciones

descentralizadas y del Municipio, debido a que considera que los funcionarios de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre incumplieron con sus funciones lo que trajo como consecuencia el daño causado y, producto de éste, su responsabilidad frente a las lesiones de los hoy demandantes. (Cfr. fojas 155 a 158 del expediente judicial).

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses de la institución demandada.

Este Despacho considera que no le asiste la razón a la parte actora, cuando solicita que se condene al Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al pago de B/.10,000,000.00 a cada uno de los demandantes en concepto de indemnización por los daños y perjuicios morales y materiales causados, debido a las lesiones que sufrieron Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Contreras Valdés como consecuencia de la deficiente prestación del servicio público de transporte de pasajeros, por las siguientes razones:

1. En la vista fiscal 121 de 21 de marzo de 2007 de la Fiscalía Primera del Primer Circuito Judicial de Panamá se hace referencia a la supuesta conducta típica, antijurídica y culpable en la que incurrieron Ariel Ortega, Edwin Jiménez y Próspero Ortega, quienes eran, respectivamente, propietario, técnico en refrigeración y conductor del bus 8B-06 de la ruta Corredor - Mano de Piedra. En otras palabras, la citada agencia del Ministerio Público no señaló como responsable de los hechos investigados a ningún funcionario de la Autoridad

del Tránsito y Transporte Terrestre.(Cfr. foja 35 del expediente penal 7799 de 2006).

2. Mediante el auto fechado 15 de mayo de 2007, el Juzgado Primero de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la provincia de Panamá ordenó la ampliación de las sumarias instruidas contra Edwin Eliécer Jiménez Vega, Próspero Ortega Justavino y Ariel Ortega Justavino, sindicados por el delito contra la vida y la integridad personal en perjuicio de Zuleika Cedeño (q.e.p.d.) y otros (q.e.p.d.) y de Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Contreras Valdés y otras 25 personas lesionadas, y facultó al fiscal de la instancia para realizar cualquier otra diligencia tendiente al esclarecimiento de los hechos investigados, lo que dio lugar a que la Fiscalía Primera de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, emitiera la vista ampliatoria 66 de 9 de agosto de 2007, mediante la cual se recomendó al tribunal que se llamara a juicio a los referidos sindicados. (Cfr. foja 6840 del expediente penal 7799 de 2006).

3. El 13 de diciembre de 2007, mediante auto 227-07, el juzgado de la causa accedió a lo solicitado por la agencia del Ministerio Público y llamó a responder a juicio criminal únicamente a Próspero Ortega Justavino y Ariel Ortega Justavino como presuntos infractores de las disposiciones legales contenidas en el capítulo I, título I del libro segundo del Código Penal, es decir, por los delitos genéricos de homicidio y lesiones personales culposas en perjuicio de

18 víctimas fatales y otras más que resultaron heridas. (Cfr. foja 7247 del expediente penal 7799 de 2006).

4. Mediante sentencia 46 de 28 de abril de 2008 el juzgado primero de circuito de lo penal, del Primer Circuito Judicial de Panamá declaró penalmente responsables a Ariel Ortega Justavino y Próspero Ortega Justavino como autor y cómplice primario, respectivamente, de los delitos de homicidio y lesiones personales culposas en perjuicio de Zuleika Cedeño (q.e.p.d.), y de otras personas fallecidas, así como de Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Contreras Valdés y los 25 restantes que resultaron lesionados; condenando a ambos a la pena de 40 meses de prisión e interdicción para conducir vehículos a motor por el mismo término, luego de cumplida la pena principal. (Cfr. fojas 7421 a 7446 del expediente penal 7799 de 2006).

Lo anterior, a juicio de este Despacho, demuestra que al hacer el examen de las pruebas incorporadas al expediente durante el sumario, el tribunal de instancia no encontró elementos probatorios idóneos que evidenciaran algún grado de responsabilidad penal respecto a los funcionarios de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, ahora demandada en el proceso contencioso administrativo de indemnización que ocupa nuestra atención.

En sustento de los elementos antes expuestos nos permitimos destacar, que durante el desarrollo del proceso penal antes mencionado, los ex directores de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en la etapa de instrucción sumarial rindieron testimonios respecto de las actuaciones

adelantadas por la institución a su cargo, con el objeto de que se brindara a los usuarios un servicio de transporte público eficiente y confiable. Así, por ejemplo, Pablo Quintero Luna, director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en el período comprendido de marzo de 2001 hasta agosto de 2004, manifestó que durante su gestión realizó constantes operativos a nivel nacional y, con mayor énfasis a nivel metropolitano, para supervisar, vigilar y fiscalizar los servicios de transporte terrestre en materia de seguridad, exigiéndole a los transportistas cumplir con la Ley. (Cfr. foja 6814 del expediente penal 7799 de 2006).

El citado ex funcionario, también expresó que las inspecciones anuales a los autobuses dedicados al transporte público de pasajeros se realizan a través de talleres, de conformidad con lo dispuesto por el decreto ejecutivo 273 de 25 de agosto de 1993, a fin de verificar el estado mecánico y de seguridad de los mismos, específicamente en lo relacionado con la pintura, la chapistería, el sistema de escape, las luces en general, los neumáticos, los repuestos, las herramientas de auxilio en la carretera, el sistema de dirección y suspensión, y de los frenos. (Cfr. fojas 6814 y 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

Conforme indicó el citado ex director general de la entidad, el autobús 8B-06 fue revisado por los funcionarios que laboraban en aquella época en el Departamento de Supervisión de Transporte Público y dicha revisión fue aprobada por Lázaro González el 24 de abril de 2006. (Cfr. foja 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

También señaló que el procedimiento para otorgar el revisado de los vehículos, según el decreto ejecutivo ya mencionado, le corresponde a las empresas que realizan la inspección vehicular, las cuales debían contar, entre otros, con equipos para detectar deficiencias en el sistema de luces y de frenos y llevar a cabo la verificación de los sistemas de dirección y tracción; gatos hidráulicos de dos a cinco toneladas; equipos para el balance de ruedas, verificación del sistema de carga eléctrica vehicular; y el equipo de llaves y herramientas automotrices milimétricas y decimales. (Cfr. foja 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

En cuanto a las medidas de seguridad, el ex Director del Tránsito y Transporte Terrestre indicó que no está establecido en ninguna ley o reglamento que los autobuses de transporte colectivo deban tener una puerta de emergencia; situación que se puede observar en la gran cantidad de buses que transitan libremente a nivel nacional. Sin embargo, señala que los transportes públicos de pasajeros que son adaptados a nuestro sistema, en especial los buses escolares norteamericanos, tienen como medida de seguridad la puerta de emergencia, por lo general situada en la parte posterior. (Cfr. foja 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

De igual manera se manifestó Angelino Harris, quien también ocupó el cargo de director general de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, según el cual, se cumplió con lo estipulado en materia de seguridad en la ley 34 de 28 de julio de 1998, indicando en tal sentido que el proceso de revisión de los vehículos dedicados al servicio

público, privado y comercial se lleva a cabo mediante concesiones otorgadas a talleres que reúnan los requisitos que se establezcan en el decreto reglamentario, siendo uno de los requisitos el permiso de operación y el certificado de revisado vehicular. Añadió, que la concesión otorgada a estos talleres que se autorizan para dar el revisado vehicular, se da por el período de un año y éstos deben ser inspeccionados para determinar si cuentan con los equipos y el personal adecuado, destacando que no era posible exigir requisitos distintos a los señalados en el reglamento. (Cfr. foja 6815 y 6816 del expediente penal 7799 de 2006).

En este mismo orden de ideas, agregó que el artículo 3 del decreto ejecutivo 273 de 1993 establece los requisitos que deben verificar los empleados autorizados por el taller para la expedición del revisado vehicular y en el capítulo III se detallan los documentos adicionales que deben pedirle a los propietarios de los vehículos dedicados al transporte público de pasajeros.

Angelino Harris explicó que los mecanismos alternos de evacuación son necesarios, independientemente de la existencia o no de una segunda puerta, debido a que muchos vehículos tienen ese segundo acceso para facilitar la subida y bajada de los pasajeros durante las operaciones regulares, en cuyo caso, las puertas aparecen del mismo lado. (Cfr. foja 6816 del expediente penal 7799 de 2006).

Por último, dicho ex funcionario indicó que al momento de iniciar su gestión en la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, el autobús 8B-06 tenía más de dos años

de estar prestando servicios y contaba con los registros de revisado vehicular anual. Igualmente señaló, que bajo su gestión se realizaban inspecciones durante los operativos y que en las revisiones técnicas se exigía el certificado de revisado vehicular anual. (cfr. foja 6816 del expediente penal 7799 de 2006).

Al efectuar un juicio valorativo de lo antes expuesto, este Despacho observa que los funcionarios de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre efectuaron las diligencias de supervisión, vigilancia y fiscalización a las que alude la Ley y el reglamento por lo que en el presente proceso no concurren los elementos necesarios que justifiquen la demandada responsabilidad extracontractual del Estado, según lo indicado por ese Tribunal mediante sentencia de 2 de junio de 2003, cuya parte medular indica lo siguiente:

“Nuestra tradición jurídico contencioso administrativa, particularmente la colombiana (Sentencia de 31 de mayo de 1990 del Consejo de Estado, expediente 5847) y la francesa, es reiterada en cuanto a que la responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando concurren tres elementos, a saber: **1.** La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; **2.** El daño o perjuicio; **3.** La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño.”

En atención a los testimonios antes aludidos, así como a los demás elementos que sirvieron de sustento a la sentencia penal dictada en primera instancia por el juzgado primero de circuito de lo penal, del primer circuito judicial de Panamá, esta Procuraduría estima que, contrario a lo indicado por la parte actora en el negocio bajo examen, no hubo fallas en la

prestación del servicio público que puedan ser atribuidas de manera alguna a ningún funcionario o ex funcionario de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Por otra parte, del proceso penal originado por el accidente del bus 8B-06 de la ruta corredor Mano de Piedra Durán, resultó que el daño cuya indemnización se demanda, fue producto de la actuación negligente atribuible de manera exclusiva a Próspero Ortega Justavino y Ariel Ortega Justavino, tal como se observó en los informes periciales presentados como pruebas en el proceso penal, a los que se hace referencia a continuación:

1. **Informe elaborado por la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos.** Se concluyó que el incendio se produjo en el cableado eléctrico del acondicionador de aire del vehículo, producto del recalentamiento en la bobina de un compresor que carecía de un adecuado sistema de protección (fusibles), los cuales habían sido reemplazados por conductores de cobre (puente) de alta resistencia, ocasionando con ello que el sistema no interrumpiera el fluido eléctrico e irradiara el calor generado hasta inflamar las mangueras que conducían el gas refrigerante del sistema que es altamente inflamable; facilitando así la rápida propagación del incendio que convirtió en víctimas a un número plural de personas que fallecieron por la alta temperatura que se originó en la parte interna del autobús. (Cfr. fojas 603 a 614 del expediente penal 7799 de 2006).

Los técnicos de la Sección de Explosivos de dicha entidad determinaron en su informe que el siniestro se inició

en el motor del autobús antes descrito, donde había una base de metal sobre la cual se habían instalado dos compresores de aire acondicionado. Según el informe en mención, uno de ellos, el que se encontraba más cercano al conductor tenía un desperfecto en su bobina que produjo que la misma se atascara y se diera un recalentamiento que derritió el aislante que entraba hacia la bobina y conducía la corriente hacia la caja de fusibles, lo que provocó un corto circuito que disparó la señal hacia la caja de fusibles del sistema de aire acondicionado. (Cfr. 603 a 614 del expediente penal 7799 de 2006).

En dicho informe se añade, que luego de producirse el corto circuito se inició en las áreas del sistema eléctrico la fase que técnicamente se conoce como combustión lenta, desde los compresores de aire acondicionado hasta el sistema eléctrico del mismo, es decir, las cajillas, lo que llegó a afectar por sobrecarga de energía eléctrica a las baterías del autobús, cuyos polos se derretieron, quemándose gran parte de ellas por recalentamiento. Aunado a lo anterior, el incendio continuó en su fase de lenta combustión, afectando una de las mangueras del sistema donde circulaba el gas HC-12; lo que provocó su liberación hacia la cabina o parte superior del autobús y originó la expedición del humo. Por tal razón, el conductor, al abrir la tapa del vehículo que cubría el motor y que da acceso directo al interior del bus, oxigenó la combustión haciéndola más rápida. (Cfr. fojas 603 a 614 del expediente penal 7799 de 2006).

2. Informe rendido por Gerardo Romero, ingeniero eléctrico, designado como perito por parte de la Universidad Tecnológica de Panamá. Revela, tomando en cuenta las declaraciones de los testigos, el historial de los desperfectos mecánicos del vehículo y la forma como se desarrolló el siniestro, que el incendio se originó en el sistema de aire acondicionado, debido a las constantes fallas de las mangueras de dicho sistema y del compresor que se encontraba más próximo al conductor, el cual estaba bloqueado mecánicamente. (Cfr. fojas 2792 a 2797 del expediente penal 7799 de 2006).

El informe del perito Romero también indica que: "... el incendio del bus 8B-06, el 23 de octubre de 2006, produjo un trágico suceso que, en mi opinión, fue el resultado de la acumulación de errores de diseño, mantenimiento inadecuado, reemplazo inexplicable e injustificado del tipo de gas refrigerante y error humano." (Cfr. fojas 565 a 567 y 2792 a 2797 del expediente penal 7799 de 2006).

3. Informe del ingeniero eléctrico Alcibiades Mayta, designado como perito por la Universidad Tecnológica de Panamá. Reveló que el detonante del siniestro fue el reemplazo del gas refrigerante que utilizaba el referido bus, lo que sometió las mangueras a altas presiones; hecho que denota el mal mantenimiento al que estaba sometido el vehículo. (Cfr. fojas 3384 a 3390 del expediente penal 7799 de 2006).

Finalmente, creemos pertinente señalar que si bien la doctrina y la jurisprudencia han señalado que la

responsabilidad de la administración pública por los daños ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios públicos es directa, por lo cual no se necesita que se determine que un funcionario con su conducta culpable haya ocasionado materialmente el daño, lo cierto es que en el presente proceso los hechos antes expuestos, dejan claro que en el caso del incendio del autobús 8B-06 no hubo falla en la prestación del servicio público de transporte colectivo. Por consiguiente, la responsabilidad no puede ser atribuida a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, ni a ninguno de sus servidores, cuya relación como causa del daño debe ser directa, según se explica en la siguiente cita doctrinal:

“Así el tratadista francés André (sic) De Laubadère al explicar las características del daño sujeto a reparación observa que el Consejo de Estado de Francia ha señalado que **el daño debe tener frente a la acción administrativa una relación de causalidad directa y cierta** (Sentencia de 4 de octubre de 1968 caso Doukakis).

El mismo autor agrega que ‘las dificultades de esa característica aparecen sobre todo en el caso de la pluralidad de causas del daño y de la interposición de un hecho del hombre entre la falla administrativa y el daño... la jurisprudencia ha sopesado la llamada teoría de la equivalencia de condiciones, para investigar entre los hechos que precedieron al daño aquel que deba ser considerado como la causa del mismo.’ (Traite de Droit Administratif. André (sic) De Laubadère, Jean Claude Veneziae Yves Gaudemet, Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990, pág.817) (Cfr. sentencia de 18 de diciembre de 2002, Sala Tercera) (Lo destacado es nuestro).”

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirvan declarar que el Estado panameño, por medio de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, NO ES RESPONSABLE por los daños y perjuicios, materiales y morales, ocasionados por la supuesta prestación defectuosa del servicio público adscrito a dicha institución y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

IV. Pruebas:

Se aportan como pruebas de la Administración los siguientes documentos:

1. Copia autenticada de la vista fiscal 121 de 21 de marzo de 2007, emitida por la Fiscalía Primera del Primer Circuito Judicial de Panamá;

2. Copia autenticada de la vista fiscal ampliatoria 66 de 9 de agosto de 2007, originada en la Fiscalía Primera del Primer Circuito Judicial de Panamá;

3. Copia autenticada del auto 227-07 de 13 de diciembre de 2007, proferido por el Juzgado Primero de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la provincia de Panamá;

4. Copia autenticada de la sentencia condenatoria 46 de 28 de abril de 2008, dictada por el Juzgado Primero de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá.

Se aducen las siguientes pruebas:

A. La copia autenticada del expediente 7799 de 2006 cuyo original reposa en el Juzgado Primero de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá;

B. Prueba de informe: Con fundamento en el artículo 893 del Código Judicial, se solicita al Tribunal que se requiera la siguiente información:

b.1. Al Ministerio de Economía y Finanzas para que remita copia autenticada de las declaraciones de renta que reflejen los ingresos brutos de Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Conteras Valdés durante los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

b.2. A la Contraloría General de la República para que certifique si Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Conteras Valdés aparecen declarados como asalariados durante el período comprendido entre el año 2000 y el año 2005, y en caso afirmativo, cuáles fueron los ingresos declarados.

Se objeta la prueba identificada en el libelo de la demanda con el número 2, debido a que no cumple con el requisito de autenticidad en la forma como se exige en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho: Se niega el derecho invocado por la parte demandante.

VI. Cuantía: Se niega la cuantía indicada en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General