

REPÚBLICA DE PANAMÁ

+



Vista Número 515

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de junio de 2009

**Proceso contencioso
administrativo de
indemnización.**

La firma forense Cochéz, Martínez & Asociados, en representación de **Gelasia Botello de Charris**, actuando en su propio nombre y representación y del menor **Juan David Charris**, para que se condene al Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al pago de cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios morales y materiales causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

Alegato de conclusión.

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 artículo 61 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de indemnización descrito en el margen superior.

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/.5,000,000.00 en concepto de indemnización en concepto de daños y perjuicios materiales

y morales que alega le han sido causados como producto del fallecimiento de Roxana Emilia Charris Botello; hecho que, según indica, fue consecuencia de una deficiente prestación de los servicios públicos adscritos a dicha institución. Esta posición la sustentamos en las siguientes razones:

1. Ningún funcionario fue encontrado responsable de los hechos que dieron origen a la demanda de indemnización.

En efecto, mediante la sentencia número 46 de 28 de abril de 2008, el Juzgado Primero del Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, declaró penalmente responsables a Ariel Ortega Justavino y Próspero Ortega Justavino, quienes son, respectivamente, el propietario y el conductor del autobús 8B-06 de la ruta Corredor - Mano de Piedra Durán, como autor y cómplice primario de los delitos de homicidio y lesiones personales culposas en perjuicio de Marcela Rivera Pinto (q.e.p.d.) y de otras personas fallecidas en los hechos ocurridos el 23 de octubre de 2006, así como de aquellas que resultaron lesionadas; 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).

Esta decisión judicial, lejos de servir de sustento a la pretensión de la demandante, viene a corroborar lo ya planteado por esta Procuraduría al contestar la demanda, en el sentido que no existen elementos probatorios idóneos de los cuales se desprenda algún grado de responsabilidad penal

imputable a ningún funcionario de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que aparece como institución demandada en el proceso contencioso administrativo de indemnización que ocupa nuestra atención.

Contrario a lo argumentado por la parte actora con el objeto de hacer recaer algún tipo de responsabilidad sobre los funcionarios de dicha Autoridad y, por ende, sustentar su tesis sobre la deficiente prestación de un servicio público como elemento generador del hecho ya mencionado, lo cierto es que los testimonios rendidos durante la etapa sumarial del proceso penal por ex directores de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre dan fe de las actuaciones llevadas a cabo por esta entidad con el objeto que se brinde a los usuarios un servicio de transporte público eficiente y confiable.

Así, de las declaraciones rendidas por Pablo Quintero Luna, director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en el período comprendido de marzo de 2001 hasta agosto de 2004, y por Angelino Harris, quien ocupó igual cargo durante la época en que se produjo el accidente en que se vio envuelto el autobús 8B-06, de la ruta Corredor - Mano de Piedra Durán, ha quedado evidenciado lo siguiente:

1-Que durante la gestión del primero, la institución realizó constantes operativos a nivel nacional y, con mayor énfasis, a nivel metropolitano, para supervisar, vigilar y fiscalizar los servicios de transporte terrestre en cuanto a materia de seguridad se refiere, exigiéndole a los

transportistas cumplir con la Ley. (Cfr. foja 6814 del expediente penal 7799 de 2006).

2-Que las inspecciones anuales a los autobuses dedicados al transporte público de pasajeros se realizan a través de talleres, tal como lo dispone el decreto ejecutivo 273 de 25 de agosto de 1993, y que dichas inspecciones están dirigidas a 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 los frenos. (Cfr. fojas 6814 y 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

3-Que el procedimiento para otorgar el revisado de los vehículos le corresponde de acuerdo con el decreto ejecutivo ya mencionado, a las empresas que realizan la inspección vehicular; las cuales deben contar, entre otros, con equipos para detectar deficiencias en el sistema de luces y de frenos, y para 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 un equipo de llaves y herramientas automotrices, milimétricas y decimales. (Cfr. foja 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

4-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. (Cfr. foja 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

5-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).

6-Que la Autoridad en todo momento procuró y ha seguido procurando el cumplimiento de lo estipulado en materia de seguridad en la ley 34 de 28 de julio de 1998, ya 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 deben cumplir con los requisitos establecidos en el decreto reglamentario (Cfr. fojas 6815 y 6816 del expediente penal 7799 de 2006).

Por su parte, Angelino Harris también indicó que al momento de iniciar su gestión como director 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).

2. La inexistencia de un nexo causal entre el daño alegado y los servicios públicos que presta la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

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, de ahí que la responsabilidad sobre dicho hecho no puede ser atribuida en forma alguna a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre ni a ninguno de sus servidores, cuya relación con la causa del daño debe ser directa, según se explica en la siguiente cita doctrinal:

“Así el tratadista francés André 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)."

Al efectuar un juicio valorativo de lo antes expuesto, este Despacho observa que en el presente proceso no concurren los elementos necesarios para que se configure la 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 de los ex servidores públicos a los que hemos hecho alusión en párrafos anteriores, 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 la provincia de Panamá, esta Procuraduría estima que, contrario a lo indicado por la parte actora, en el negocio bajo examen no se ha acreditado, ni siquiera de manera indiciaria, la existencia de fallas en la

prestación de un servicio público que puedan ser atribuidas, directa o indirectamente a ningún funcionario o ex funcionario de la entidad pública que aparece como demandada.

Luego de analizadas por el juzgador de la esfera penal todas las circunstancias que rodearon el accidente del bus 8B-06, resultó que el daño cuya indemnización se reclama al Estado no fue producto de otra cosa distinta a una actuación negligente, atribuible de manera exclusiva a Próspero Ortega Justavino y Ariel Ortega Justavino, y así fue reconocido en el fallo al que ya nos hemos referido (Cfr. fojas 565 a 567, 603 a 614, 2792 a 2797, 3384 a 3390 del expediente penal 7799 de 2006), razón por la cual insistimos en la inexistencia de un nexo causal entre lo ocurrido y la mala prestación de un servicio público.

3. La cuantía de los daños materiales que reclama la parte actora no ha sido probada.

En el proceso bajo análisis la parte actora no aportó ni propuso pruebas periciales tendientes a establecer los alegados daños materiales que supuestamente le fueron causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, lo que deja en evidencia que su conducta procesal resulta divorciada de lo dispuesto en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual "incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables".

En procesos como el que en esta oportunidad ocupa nuestra atención, tal como lo expresa el autor Michel Paillet

en su obra *La Responsabilidad Administrativa*, la acreditación del daño es necesaria por razón que "la víctima solo puede poner en causa la responsabilidad del sujeto de derecho cuando ella establece que por algo éste se encuentra presente en el perjuicio que ella ha sufrido. Dicho de otra manera, es necesario que exista entre éste y un hecho por el cual debe responder el demandado un vínculo de causa a efecto de modo tal que ese hecho sea el real generador del daño. Corresponderá al juez apreciar ese vínculo ..., a sabiendas sin embargo de que su existencia podrá derrumbarse como consecuencia de ciertas circunstancias tenidas por exoneratorias." (PAILLET, Michel. La responsabilidad administrativa. Traducción y estudio introductorio de CARRILLO BALLESTEROS, Jesús María. Editorial Universidad Externado de Colombia, primera reimpresión, pág. 85).

Al pronunciarse respecto de un recurso de apelación interpuesto por esta Procuraduría en contra de la providencia que admitió la demanda contencioso administrativa de indemnización propuesta por Yamileth del Carmen Gallardo Bonilla y Servilia De Gracia Bonilla en contra del Estado panameño, representado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y el Banco Nacional de Panamá, ese Tribunal indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"Lo anterior nos lleva a entender que si dirigimos una demanda contra el Estado, propiamente, es porque éste en su conjunto está obligado a responder por la causa que se demanda *-previa probanza-*, pero en el caso que nos ocupa no es así, puesto que, son dos (2) de las entidades que forman parte del Estado, en este caso, la Autoridad

del Tránsito y Transporte Terrestre y del Banco Nacional de Panamá, quienes (sic), previa comprobación de los hechos, razones y pretensiones que constituyan la demanda que se ha interpuesto en su contra, y por razón de que -en un supuesto- se arribara a la conclusión de que se configurara en dichas entidades la denominada causal de '... mal funcionamiento de los servicios públicos ...', contenida en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial; sería entonces cuando habría lugar a que las mismas tuvieran que responder sobre lo probado." (Lo subrayado es la Sala Tercera). (auto de 7 de agosto de 2008)

Ante la ausencia notoria de elementos probatorios que sirvan de convicción en relación con la existencia del supuesto daño ocasionado a la demandante, vacío sobre todo ocasionado por la inactividad procesal en la que incurrió la parte actora, esta Procuraduría estima que debe relevarse de responsabilidad al Estado, es decir, de "la obligación de reparar pecuniariamente el perjuicio sufrido por la víctima, y ello dentro del marco de lo que se llama por tradición una reparación por equivalente ... o la de un equivalente monetario del perjuicio ..." (PAILLET, Michel. Op. cit., pág. 52).

4. Tampoco se ha acreditado la cuantía reclamada por la parte demandante.

La firma forense Cochéz, Martínez & Asociados, en su condición de apoderado judicial de Gelasia Botello de Charris, quien actúa en su propio nombre y representación y en la del menor Juan David Charris, ha interpuesto ante ese Tribunal una demanda contencioso administrativa de indemnización para que se condene al Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre,

al pago de cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios morales y materiales causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

En la etapa probatoria se acogió como prueba de este Despacho una inspección judicial a los archivos de la Administración de Ingresos de la provincia de Panamá, del Ministerio de Economía y Finanzas, para que, con asocio de peritos, se examinaran las declaraciones de renta de Roxana Emilia Charris Botello, fallecida como consecuencia de la combustión del autobús 8B-06 el 23 de octubre de 2006, y se determinaran los ingresos brutos recibidos durante los años 2000 a 2005.

El perito Alberto A. Tile P., designado por la parte actora, y el perito Osvaldo R. Guillén C., designado por la Procuraduría de la Administración, concordaron en los resultados de dicha prueba, de los que se colige que Roxana Emilia Charris Botello (q.e.p.d.), quien fue portadora de la cédula de identidad personal número 8-726-902, laboró en la empresa Clínica Óptica Chevalier, identificada con el RUC 38790-2-272954, en la que devengó ingresos en concepto de salarios, de la siguiente manera: B/.3,450.28 en el año 2003, B/.3,752.06 en el año 2004 y B/.3,871.09 en el año 2005, información ésta que se obtuvo de las declaraciones juradas de renta de la hoy occisa y del formulario denominado resumen de salarios pagados (formulario 3) presentado anualmente por la citada empresa.

En adición, el perito Alberto A. Tile P., a pesar de no ser materia del peritaje solicitado, procedió a realizar un

cálculo aproximado de la indemnización por daño moral, en el que tomó en consideración: a) el salario anual de la víctima; b) la expectativa de vida de las mujeres en Panamá, que está fijada en 77.36 años de acuerdo con el informe estadístico de 2008 elaborado por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República; c) la edad de la occisa al momento de su fallecimiento, que era de 28 años; d) los años de vida probable establecidos en 49.36 años; e) la estimación de un porcentaje inflacionario basado en una tasa razonable del 1.5% anual; y f) el producto de la multiplicación de los factores antes descritos, lo que dio como resultado la suma de **B/.250,623.41**; cantidad que resulta ínfima en relación con la cuantía que se demanda y que viene a evidenciar que los daños y perjuicios reclamados al Estado no han sido probados.

Lo antes expuesto demuestra que no es factible señalar al Estado panameño, en este caso representado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, como responsable de la muerte de Roxana Emilia Charris Botello (q.e.p.d.), en atención a que ningún funcionario fue encontrado culpable de los hechos que dieron origen al proceso bajo análisis, a la inexistencia de un nexo causal entre el daño alegado y los servicios públicos que presta la Autoridad, y al hecho que la parte actora no ha acreditado la cuantía de los supuestos daños materiales y morales que solicitó en la demanda.

En consecuencia, esta Procuraduría reitera su solicitud a ese Tribunal para que se sirva declarar que el Estado

panameño, por intermedio de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, NO ES RESPONSABLE por los daños y perjuicios, materiales y morales, demandados por Gelasia Botello de Charris, actuando en su propio nombre y representación, y del menor Juan David Charris, por la supuesta prestación defectuosa de los servicios públicos adscritos a dichas instituciones y, por consiguiente, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada