

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 622

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de junio de 2019

Proceso Contencioso Administrativo
de Indemnización.

El Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación de **Edita Pérez Castillo de Arena**, solicita que se condene al **Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, al pago de ciento veintidós mil seiscientos balboas (B/.122,600.00) en concepto de daños y perjuicios que le fueron supuestamente ocasionados.

Contestación a 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 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

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

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

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

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

Cuarto: No consta; por tanto, se niega.

Quinto: No consta; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente estima vulnerados los artículos 1643-A y 1644 del Código Civil, los que, respectivamente, señalan que quien se ha enriquecido sin causa, a costa o con perjuicio de otro, está obligado, dentro de los límites del enriquecimiento, a indemnizar a éste de su correlativa disminución patrimonial; y el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

Conforme advierte este Despacho, de los hechos de la demanda se desprende que **Edita Pérez Castillo de Arena** era propietaria del vehículo marca Toyota, Coaster, año 1994, con placa 8B03661, tipo microbús, color amarillo, sin hipoteca y asegurado con la empresa Mapfre, S.A. (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Así mismo se observa, que el abogado de la actora indica que como parte del Programa de Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Colectivo de Pasajeros en el Área Metropolitana, su mandante enlistó como solicitante de la compensación el certificado de operación número 8B-3661, inscrito a nombre de **Edita Pérez Castillo de Arena**. Agrega, que el vehículo arriba descrito era conducido por Danubio González Cerdas y Eugenio Chávez Concepción quienes tenían que entregar diariamente a la recurrente la cantidad de sesenta balboas (B/.60.00) (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Igualmente, sostiene el apoderado de **Edita Pérez Castillo de Arena**, que según se establece en el Manual de Procedimiento para el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Colectivo de Pasajeros en el Área Metropolitana, por la entrega a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (proceso de cierre) de un vehículo de pasajeros tipo Coaster como el descrito en los párrafos que preceden, a su representada le correspondía una indemnización de treinta y cinco mil balboas (B/.35,000.00), lo que trajo como consecuencia que el 9 de abril de 2013, la accionante entregara el suyo a la entidad demandada (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

El abogado de la demandante explica que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre expidió la Providencia CTE-006-2017, a través de la cual negó a **Edita Pérez Castillo de Arena** el

trámite de compensación por no cumplir con los requisitos contenidos en el Manual de Procedimientos para el Rescate Administrativo y, añadió lo que a continuación se transcribe: *“De lo anteriormente expuesto, el certificado de operación No.8B-3661, registrado a nombre de la señora EDITA PÉREZ DE ARENA, el último trámite del mencionado certificado fue el 23 de octubre de 2009, cuando aún pertenecía a Transportes Unidos de Panamá Viejo. Además, se dio una cancelación y posterior reasignación el 20 de marzo de 2010, y en virtud de lo que establece el Manual de Procedimientos 2015, sólo se reconocerán aquellos certificados que hayan operado antes del 1ero. de julio del 2009, por lo que la señora EDITA PÉREZ DE ARENA, no era propietaria del certificado de operación No.8B-3661, para la fecha límite señalada en el manual. Llama nuestra atención que el Manual de Procedimiento de Pago es de fecha 2015, mientras que la señora EDITA PÉREZ DE ARENA entregó su vehículo el 9 de abril de 2013. Siendo esto así, La (sic) AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE está aplicando un manual que no estaba vigente a la fecha de entrega del vehículo, lo que además comprueba que los actos administrativos no son retroactivos”* (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del Estado.

Ante los hechos acaecidos, **Edita Pérez Castillo de Arena**, por medio de apoderado judicial, acude a la Sala Tercera, **el 17 de agosto de 2018**, para interponer una demanda contencioso administrativa de indemnización señalando que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre vulneró el artículo 1643-A del Código Civil, ya que estima que aún cuando la actora entregó el vehículo marca Toyota, Coaster, año 1994, con placa 8B03661, tipo microbús, color amarillo, sin hipoteca y asegurado con la empresa Mapfre, S.A., a la entidad demandada como parte del Rescate Administrativo del sistema de Transporte Público Colectivo de Pasajeros en el área Metropolitana, la institución no realizó correctamente su trabajo, pues, en todo caso, debió percatarse que el certificado de operación descrito en las líneas que anteceden, no cumplía con el requisito establecido en el manual de pago (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Continúa explicando el abogado de la accionante que el último trámite del referido certificado tenía fecha del 23 de octubre de 2009, “cuando el manual establece que sólo se reconocerán aquellos certificados que hayan operado del 1ero. de julio del 2009”, por lo que, en su opinión, lo que correspondía era que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre le devolviera a **Edita Pérez Castillo de Arena** el vehículo ya detallado y no “chatarrearlo” lucrando de esta manera en detrimento del patrimonio particular de la recurrente, máxime que el manual de pago data del año 2015, mientras que la entrega del bus tipo coaster, cuya propietaria es la accionante, fue en el 2013, siendo ilegal su aplicación retroactiva por ser un acto administrativo (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

El apoderado de **Edita Pérez Castillo de Arena** considera que la actuación de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre infringió el artículo 1644 del Código Civil, puesto que le causó un daño patrimonial debido a que después de cuatro (4) años que la entidad recibió el vehículo marca Toyota, Coaster, año 1994, con placa 8B03661, tipo microbús, color amarillo, sin hipoteca y asegurado con la empresa Mapfre, S.A., se pronunció mediante la Providencia CTE-006-2017 de 10 de julio de 2017, negándole a la accionante el trámite de compensación alegando que únicamente reconocían aquellos certificados de operación vigentes antes del 1 de julio de 2009, requisito que se encuentra en el manual de pago de 2015, a pesar que el vehículo descrito fue entregado en el 2013, cuando no existía tal exigencia (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Una vez expuesto el fundamento del reclamo solicitado por **Edita Pérez Castillo de Arena**, este Despacho considera que el mismo debe ser desestimado a la luz de lo que a continuación procedemos a explicar.

Para una mejor aproximación de nuestro criterio veamos el contenido del numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, sobre el cual supuestamente se fundamenta la acción bajo examen:

“Artículo 97: A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

...

10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos.”

Del Informe de Conducta suscrito por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se observa que el 11 de diciembre de 2003, la empresa Transporte Unidos Panamá Viejo, S.A., solicitó la concesión del certificado de operación 8B-03661, petición que fue concedida por medio de la Resolución 008216 de 2004 (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Posteriormente, el Representante de Transporte Unidos Panamá Viejo, S.A., solicitó la cancelación de la Resolución 008216 de 2004, lo que trajo como consecuencia que, mediante la Resolución 000151 de 23 de octubre de 2009, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre procediera a cancelar de oficio el certificado de operación 8B-03661, emitido a nombre de la mencionada sociedad con fundamento en la causal establecida en el artículo 36 (numeral 4) de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, la cual consiste en “negarse a prestar el servicio”, reformada por la Ley 34 de 28 de junio de 1999 (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Por medio de la Nota de 18 de junio de 2009, **Edita Pérez Castillo de Arena** solicitó a la entidad demandada le concediera el certificado de operación 8B-03661, para que amparara al vehículo marca Toyota, Coaster, año 2003, que operaba en la ruta 2 Panamá Viejo, 12 de octubre, Transísmica, Albrook, Chorrillo y viceversa; sin embargo, el representante legal de Transporte Unidos Panamá Viejo, S.A., peticionó la reasignación del referido certificado de operación a la accionante (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En atención a lo anotado, por conducto de la Resolución 1003427 de 20 de marzo de 2010, se resolvió expedir el certificado de operación 8B-03661 a nombre de **Edita Pérez Castillo de Arena**. Vale la pena agregar, que el 26 de julio de 2010, la demandante realizó el pago de las placas de los años 2005-2009 (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Otro elemento que se desprende del Informe de Conducta, es que el 25 de febrero de 2013, **Edita Pérez Castillo de Arena** le solicitó a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre el cambio de unidad para que el certificado de operación, al que ya nos hemos referido en los párrafos que preceden, amparara al vehículo marca Toyota, Coaster, año 1994, color amarillo, chasis

No. HZB5000002015, motor 1HZ009439, por lo que a través de la Resolución AL-619 de 17 de marzo de 2013, la institución determinó:

“Artículo 1: CANCELAR Y LIBERAR la unidad amparada con el certificado de operación que a continuación se detalla:

Nombre	Certificado de operación	Vehículo
EDITA PEREZ CASTILLO DE ARENA	8B-3661	MICROBUS

Artículo 2: ORDENAR la inscripción de la cancelación y liberación de la unidad amparada con el certificado de operación, descrito en el artículo anterior en el Municipio que corresponda y en el Registro único (sic) Vehicular.

Artículo 3: ORDENAR al Municipio correspondiente y al Registro único (sic) Vehicular, previo cumplimiento de la normativa legal, la inscripción del vehículo a favor de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que a continuación se detalla:

Vehículo	Placa	Generales (motor)
TOYOTA	127870	IHZ0094393

(Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Es importante tener presente que como consecuencia del acuerdo de voluntades suscrito entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y **Edita Pérez Castillo de Arena**, el 17 de marzo de 2013, las partes convinieron que por motivo del rescate administrativo de transporte en las rutas metropolitanas para la implementación del nuevo sistema, se pagaría una indemnización, por lo que el 9 de abril de 2013, la recurrente entregó a la entidad demandada el vehículo marca Toyota, modelo coaster, año 1994, color amarillo, chasis HZB5000002015, motor IHZ0094393, “tal como consta en formulario de entrega de transporte público, es decir la denominada acta de chatarreo” (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

A pesar de lo anotado en el párrafo que antecede, mediante la Providencia de CTE-006-2017 de 10 de julio de 2017, la Autoridad demandada resolvió negar el trámite de compensación solicitado por **Edita Pérez Castillo de Arena** por no cumplir con los requisitos establecidos en el Manual de Procedimientos para el Rescate Administrativo (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Un aspecto importante que se observa en el Informe de Conducta suscrito por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre es que por medio de la Resolución 14-JD de 31 de agosto de 2010, emitida por la Junta Directiva de la institución demandada, se declaró el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo en los distritos de Panamá y San Miguelito, fijándose adicionalmente el monto de las indemnizaciones, autorizando al regente de la entidad a gestionar, acordar y perfeccionar todos los documentos de ley para la transición del sistema; aprobar el Manual de Procedimiento de Pago que rige el mencionado rescate y solicitar el refrendo ante la Contraloría General de este último (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, tenemos que dentro de los presupuestos establecidos en la Resolución 14-JD de 31 de agosto de 2010, a la que nos referimos en el párrafo que precede, las modalidades a compensar eran las siguientes: a) Certificados de operación y permisos temporales o provisionales expedidos antes del 1 de julio de 2009; y b) los montos por tipos de vehículos se clasificaban así: 1) Diablos rojos, veinticinco mil balboas (B/.25,000.00); 2) Neveras (Servicio Especial de Lujo SEL), setenta y cinco mil balboas (B/.75,000.00) y 3) Coaster, cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En este orden de ideas, resulta preciso indicar que una vez se instauró la nueva administración de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, incluyendo la Junta Directiva, mediante la Resolución JD-04 de 16 de enero de 2015, se autorizó al Director General de la entidad para continuar con la tramitación, gestión, revisión y cumplimiento de los procesos de indemnización, según lo dispuesto en el Manual de Procedimiento de pago para el rescate administrativo del Sistema de Transporte Público colectivo de pasajeros, en el área del distrito de Panamá y San Miguelito de las solicitudes presentadas dentro de los periodos establecidos; y a elaborar un listado detallado de los expedientes que quedaron pendientes de ser tramitados (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que con el propósito de asegurar que el Manual de Procedimiento para el rescate administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo de Pasajeros en los distritos de Panamá y San Miguelito, estuviese legalmente constituido, la Autoridad demandada elevó una consulta a la Contraloría General de la República por conducto de

la Nota 222/GG/AL/115 de 16 de marzo de 2015, peticionando específicamente que le informara de la existencia o no del refrendo del mencionado manual, utilizado del año 2010 al 2014 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que a través de la Nota 2339-2015-DMySC- Procedimientos de 15 de abril de 2015, la Contraloría General de la República contestó lo siguiente: *"En nuestros archivos no existe 'refrendo' o Decreto de oficialización ni evidencia de solicitud para esta acción sobre un documento titulado 'Manual de Procedimiento de Pago para el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo de Pasajeros, en el Área del Distrito de Panamá y San Miguelito' aprobado mediante Resolución No.14-JD de Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de 31 de agosto de 2010"*, de lo que se infiere que tal manual no fue oficializado ante la Contraloría General (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Con fundamento en lo expuesto, "la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre procedió a elaborar un 'Manual de Procedimiento 2015 para el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo de Pasajeros, en los Distritos de Panamá y San Miguelito, para analizar si cumplen las condiciones estipuladas en este Manual los setecientos treinta y ocho (738) expedientes no tramitados, pero sí recibidos por la Autoridad', mismo que fue refrendado mediante el Decreto 449-2015-DMySC-Procedimientos de 13 de octubre de 2015" (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Así mismo se aprecia lo que a continuación se transcribe: "Que mediante el 'Manual de Procedimiento 2015 para el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo de Pasajeros, en los Distritos de Panamá y San Miguelito, se formalizó el procedimiento para la compensación de los certificados de operación respetando las solicitudes ingresadas a esta Autoridad, ya que con el presente manual se establecieron las pautas para analizar si cumplen las condiciones los setecientos treinta y ocho (738) expedientes no tramitados, pero sí recibidos por la Autoridad', respetando los periodos ya establecidos por esta Autoridad. En este sentido debemos resaltar que el certificado de operación No. 8N-3661, se encuentra en la lista de los expedientes rezagados en el anexo No. 2, página 74 del Manual de Procedimiento 2015 para el Rescate Administrativo del Sistema

de Transporte Público Colectivo de Pasajeros, en los Distritos de Panamá y San Miguelito" (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Luego del recuento de los hechos narrados por el apoderado de **Edita Pérez Castillo de Arena** y del contenido del Informe de Conducta suscrito por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, estimamos pertinente indicar que no se debe condenar al Estado, por conducto de la entidad demandada, por las siguientes razones. Veamos.

En primer término observamos que la actora encauza su pretensión a través de la actio in rem verso o acción de enriquecimiento sin causa, herramienta procesal que resulta tanto doctrinal como jurisprudencialmente contrapuesta a la acción de indemnización que presenta **Edita Pérez Castillo de Arena** ante la Sala Tercera (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, tenemos que, si se analiza la doctrina y la jurisprudencia de los países a los que hace referencia el apoderado de la accionante tales como Argentina, veremos que la actio in rem verso es una acción **de carácter subsidiario**, lo que significa que la misma solamente será aplicable en la medida que no haya ninguna otra acción o medio procesal para que el perjudicado pueda repetir contra quien haya experimentado el incremento.

Por otro lado, tal y como lo dispone el artículo 786 del Código Civil argentino, la acción de enriquecimiento sin causa, tiene por única finalidad **la restitución del bien** que, sin deberse, fue entregado por parte del "solvens" al "accipiens"; motivo por el cual, el solo hecho que **Edita Pérez Castillo de Arena** pretenda más allá de la solo restitución del bien (vehículo marca Toyota, modelo coaster, año 1994, color amarillo, chasis HZB5000002015, motor IHZ0094393), solicite una compensación total que asciende a la suma de ciento veintidós mil seiscientos balboas (B/.122,600.00) **deviene en una equivocación en cuanto al mecanismo procesal utilizado**; ya que, como hemos indicado previamente, la acción de enriquecimiento sin causa solamente tiene por objetivo el restablecimiento de las cosas al estatus quo ante y **no a recibir la mencionada compensación**.

En otro orden de ideas, y haciendo referencia a los hechos explicados por el abogado de **Edita Pérez Castillo de Arena** en la demanda en estudio, consideramos importante resaltar el contenido del **hecho séptimo**, en donde **la propia accionante reconoce que no era la propietaria del**

certificado de operación 8b-3661 para la fecha límite señalada en el Manual de Procedimiento 2015, lo cual contrasta con la supuesta buena fe a la que ella hace alusión al momento de explicar el concepto de violación del artículo 1644 del Código Civil; puesto que, desde un principio la actora estuvo anuente que no cumplía con los requisitos establecidos en el citado manual.

Igualmente, **Edita Pérez Castillo de Arena** explica en su demanda que el referido Manual de Procedimiento 2015, no estaba vigente para la fecha de la entrega del vehículo marca Toyota, modelo coaster, año 1994, color amarillo, chasis HZB5000002015, motor IHZ0094393; sin embargo, ese hecho no fue en ningún momento advertido por parte de la recurrente durante el desarrollo del proceso en la vía gubernativa, razón por la cual el pretender alegar la falta de vigencia del mismo posterior a la emisión de una resolución que no le resultó favorable, constituye un acto oportuno por parte de la demandante; la que, en todo caso, debió haber hecho esta observación en la vía gubernativa **y no ante esta sede judicial.**

En lo que respecta a la supuesta violación del artículo 1643-A del Código Civil debemos indicar que si bien el mismo utiliza el concepto de "indemnizar", la propia norma establece que dicha indemnización se encuentra limitada **a la correlativa disminución patrimonial de la actora**, de lo que se desprende que no estamos hablando, en sentido amplio, de una indemnización per se, sino más bien, **de una compensación**; puesto que, como se infiere de la citada disposición, el retorno que en todo caso podría llegar a experimentar **Edita Pérez Castillo de Arena** se encuentra limitado a su detrimento patrimonial, lo que excluye de esta manera cualquier beneficio tendiente a resarcir supuestos perjuicios derivados del actuar negligente por parte del Estado.

Debemos recordar que nos encontramos ante un proceso de indemnización el cual tiene por objeto, indemnizar, concepto que lleva implícito el reconocimiento de una compensación por el daño o perjuicio experimentado, lo que va más allá de la finalidad de la actio in rem verso, la que, como hemos explicado solo tiene por finalidad el restablecimiento de las cosas a su estado previo.

De lo antes expuesto, resulta claro que **Edita Pérez Castillo de Arena** incurre en una **contradicción en cuanto a su causa de pedir, puesto que, a través de la actio in rem verso, la**

misma pretende acceder a los beneficios de una acción de indemnización, equivocación que trae como consecuencia que resulten inatendibles las pretensiones por ella solicitadas, por conducto de la acción ensayada.

Bajo el mismo criterio, resulta pertinente referirnos a la Sentencia de 12 de agosto de 2015, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano quien indicó lo siguiente:

“ ...

La parte actora, Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. sostiene, que la citada norma consagra el principio del enriquecimiento sin causa, según el cual es obligación de toda persona, la de resarcir a otra el importe de lo que sin derecho ha aprovechado de ésta última.

Sobre lo indicado, hay que aclarar, que dicha norma viene precedida del artículo 1643-b que claramente señala, que la acción de enriquecimiento sin causa no puede ejercitarse cuando el perjudicado tiene otra acción para hacerse indemnizar por el perjuicio sufrido. De allí que no prospera el cargo de infracción del artículo 1643-a citado, ya que como vimos previamente, la empresa de distribución contó no solo con el proceso de reclamo que interpuso el propio cliente por razón de la recuperación de energía realizada, donde se le reconoció la existencia de un consumo fraudulento, así como el término que logró comprobar del mismo; sino que además contaba, la propia distribuidora, con el procedimiento sancionador contra la sociedad GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A., ante la infracción de la normativa reguladora del servicio, sin que ésta Superioridad tenga conocimiento de que la distribuidora haya hecho uso del mismo; sin embargo, si queda claro, que el detrimento económico ocasionado a la empresa distribuidora por razón del fraude eléctrico fue resuelto ante la instancia administrativa y ahora se dilucida en la esfera judicial, por lo que mal puede pretender la distribuidora ejercer, además, el derecho consagrado en la norma cuya infracción alega, es decir, el artículo 1643-a. En atención a lo señalado concluye la Sala que este cargo de violación no es procedente.”

De la resolución expuesta, se constata tal y como lo ha reconocido la doctrina que la acción de enriquecimiento sin causa, solo procede de manera subsidiaria, condición que tampoco se cumple en el caso que ocupa nuestra atención, debido a que la actora tenía la posibilidad de recurrir ante la vía gubernativa por los supuestos perjuicios derivados de la Providencia CT-006-2017 de 10 de julio de 2017; sin embargo, **dejó prescribir el término establecido en la Ley para recurrirla para luego, de manera extemporánea, promover un recurso de reconsideración el día 4 de septiembre de 2018** (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

De lo arriba anotado se desprende que **Edita Pérez Castillo de Arena contaba con recursos que le permitían acceder, en la vía gubernativa, a su pretensión de fondo; no obstante, como explicamos en el párrafo que precede, dejó de prescribir el tiempo para recurrir la resolución que le fue desfavorable, situación que trajo como consecuencia que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 1643B del Código Civil, la acción de enriquecimiento sin causa ensayada por la recurrente, resulta improcedente.**

Como ejemplo de lo expuesto, podemos mencionar la Sentencia de 9 de diciembre de 2008, por cuyo conducto la Sala Tercera señaló lo que a seguidillas se copia:

“...

En estrecha relación con este requisito, la doctrina y la jurisprudencia se refieren a otro elemento necesario para que proceda el pronunciamiento jurisdiccional sobre **el enriquecimiento sin causa, que consiste en que la acción no puede ser propuesta en fraude de la ley, para eludir o soslayar una norma imperativa, que según el citado autor (Pág. 89) ocurre cuando se utiliza la acción de enriquecimiento sin causa como un subterfugio, 'como medio para triunfar en pretensiones que en su vía correspondiente estaban condenadas al fracaso bajo disposiciones imperativas de la ley'...**

Así, nos indica el Doctor Fábrega, que un ejemplo de la utilización de la pretensión de enriquecimiento sin causa, como una estratagema para eludir la aplicación de la ley, sería el supuesto que se expone a continuación:

'El acreedor de una obligación que prescribe en corto tiempo -tres años digamos- y que para evitar que se invoque y reconozca una posible excepción de prescripción recurre no a la acción que le corresponde sino a la de enriquecimiento sin causa que prescribe a los quince años. De haber lugar a la acción, se eluden las normas relativas a la prescripción, obteniéndose entonces un resultado reprobado por la ley'. (Pág. 90).

La situación citada a manera de ilustración, del uso abusivo y evasivo de la acción de enriquecimiento sin causa, es similar a lo que pretende en esta ocasión el recurrente, puesto que consta en autos que la parte demandante tenía a su disposición otros recursos aplicables contra los demandados absueltos, que utilizó sin efectividad, dado que su pretensión fue enervada por el reconocimiento de las excepciones de prescripción de la acción cambiaria y de inexistencia de la obligación respecto a la acción causal ejercida en contra de MAQUINARIAS BARCENAS, S. A. y CARLOS BÁRCENAS MENDIETA; en vista de lo cual, la parte actora intentó eludir esta realidad mediante la figura del enriquecimiento sin causa.” (Lo destacado es nuestro).

En cuanto a la improcedencia del certificado de operación que fue presentado por **Edita Pérez Castillo de Arena**, dentro del procedimiento para el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo de Pasajeros, en los Distritos de Panamá y San Miguelito, debemos indicar que la determinación de la viabilidad jurídica o no del referido certificado es un análisis que le corresponderá a la unidad técnica idónea y no a la persona encargada de la recepción de los documentos, motivo por el cual indicar que con la sola presentación de dicha documentación que no cumplía con las características de procedencia en la norma vigente, equivale a un mal funcionamiento de los servicios públicos constituye un razonamiento equivocado pues, la valoración del citado certificado se da de manera posterior, a través de la unidad correspondiente.

A juicio de este Despacho, consideramos necesario reiterar el hecho que aun conociendo **Edita Pérez Castillo de Arena**, que el certificado de operación presentado por ella en la vía gubernativa no resultaba idóneo para acceder a sus pretensiones, la actora puso en funcionamiento el aparato estatal, a sabiendas que el objeto del proceso en estudio, no iba a poder ser atendido.

Lo anterior, difiere con el artículo 467 del Código Judicial el cual establece que las partes deben comportarse con lealtad y probidad durante el proceso, **máxima de conducta procesal que no se ha cumplido en el caso en examen.**

En relación con la alegada violación del artículo 1644 del Código Judicial insistimos en que la misma resulta contrapuesta a la idea de la vulneración del artículo 1643-A del Código Civil, puesto que, u optamos por la actio in rem verso o, por la acción de indemnización contenida en el artículo 1644 del Código Judicial.

En este contexto, debemos destacar que aun y cuando la jurisprudencia de manera aislada ha indicado que la acción de enriquecimiento sin causa puede ser atendida en la Sala Tercera sometiendo, en consecuencia, ese trámite a las rigurosidades de un acción de plena jurisdicción, en lo que respecta por ejemplo, a los elementos que debe contener toda demanda, no menos cierto es que nos encontramos ante dos (2) figuras distintas con requisitos de procedencia diferentes con efectos entre las partes distintos y con orígenes así mismo disímiles, por lo que, el pretender acceder

a los beneficios de una hacienda alusión a las exigencias de procedencia de la otra, **resulta jurídicamente improcedente.**

También es importante anotar en relación con el asunto bajo examen, lo señalado por el abogado de **Edita Pérez Castillo de Arena específicamente en lo concerniente al nexo de causalidad y daño experimentado por su mandante**; ya que debemos resaltar que el acto a través del cual se le niega a la accionante el trámite de compensación, a saber la Providencia CT-006-2017 de 10 de julio de 2017, no es recurrida sino hasta el 4 de septiembre de 2018, momento para el cual dicho medio de impugnación resultaba a todas luces, extemporáneo. Esta desatención al trámite incoado por la recurrente en la vía gubernativa permite indicar que no existe tal daño, puesto que de su propia actitud procesal se desprende que la misma no mostraba por un lado, oposición a lo resuelto por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y por el otro, interés en debatir ni que se rectificara la decisión adoptada.

Tomando en cuenta lo anterior, y atendiendo a la doctrina de los actos propios, resulta incongruente que la accionante en el desarrollo de la vía gubernativa hubiese aceptado y adoptado, a través de su silencio, como válido el pronunciamiento de la entidad demandada y ahora pretenda de manera confusa, por medio de una acción de enriquecimiento sin causa/indemnización, acceder a un resarcimiento.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el numeral del artículo 97 del Código Judicial en el cual fundamenta su pretensión **Edita Pérez Castillo de Arena**, presupone la existencia de un mal funcionamiento de un servicio público; sin embargo, en el caso que nos ocupa, ni la Providencia CT-006-2017 de 10 de julio de 2017, ni ningún otro acto administrativo ha sido declarado nulo, por ilegal, por parte de la Sala Tercera, lo que implica que tanto la resolución antes mencionada, como cualquier otro acto que se haya podido dictar de manera posterior, siguen manteniendo su presunción de legalidad, misma que solo puede ser dejada sin efecto a través de un pronunciamiento del Tribunal.

Los motivos expuestos, nos llevan a colegir que **no han concurrido todos los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad extracontractual del Estado**; a saber: **1) La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2) El daño o**

perjuicio; y, 3) *La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño; ninguno de los cuales se ha producido en la situación bajo análisis*, tal como expondremos a continuación.

A. Respecto a la alegada prestación deficiente del servicio público.

Como hemos mencionado, es un hecho cierto que **Edita Pérez Castillo de Arena** le solicitó a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre iniciar el trámite de compensación relativo al Manual de Procedimiento de pago para el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo de pasajeros, en el área del distrito de Panamá y de San Miguelito; no obstante, el certificado de operación del vehículo de la actora no cumplía con los requisitos establecidos en el mencionado manual, de allí que su petición fue negada, por lo que mal puede afirmar que existe una deficiente prestación de un servicio público atribuible al Estado panameño.

B. Ausencia de un daño atribuible a la entidad demandada.

Como indicamos en los párrafos que preceden, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre al percatarse que el certificado de operación 8B-3661 a nombre de **Edita Pérez Castillo de Arena**, no cumplía con los requisitos exigidos en el Manual de Procedimiento de pago para el Rescate Administrativo del Sistema de Transporte Público Colectivo de pasajeros, en el área del distrito de Panamá y de San Miguelito, procedió a negarle el trámite correspondiente para la compensación.

C. Inexistencia de un nexo de causalidad.

En este proceso **no se encuentra acreditada una falla de un servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia de éste atribuible a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y, además, que el supuesto daño que ha podido sufrir Edita Pérez Castillo de Arena no se deriva de un actuar negligente por parte de la entidad demandada**; por consiguiente, en este proceso tampoco se encuentra presente el tercer elemento descrito en la doctrina y la jurisprudencia como necesario para que se pueda atribuir responsabilidad extracontractual a la mencionada institución; a saber, **un nexo o relación de causalidad entre el llamado actuar deficiente del Estado y el daño sufrido**.

Al respecto, a nivel doctrinal el autor Libardo Rodríguez en relación con el nexo o relación de causalidad ha señalado lo siguiente:

“Entre la actuación imputable a la administración y el daño causado, **debe existir una relación de causalidad, lo cual quiere decir que el daño debe ser el efecto o el resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser apto o idóneo para causar dicho daño.** Por otra parte, como consecuencia de la necesidad de este nexo, si el daño no puede imputarse a la actuación de la administración, no habrá responsabilidad de ella, como sucede cuando el daño es producido...por el hecho de un tercero o por culpa de la víctima.” (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. Colombia. 2008. Página 509) (La negrilla es nuestra).

Por todo lo anterior, podemos señalar que **en el negocio jurídico en estudio, no concurren los elementos que el Tribunal, en la Sentencia de 2 de junio de 2003, determinó que eran necesarios para atribuirle responsabilidad extracontractual al Estado.** Veamos.

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

La relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño debe ser directa. 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 De Laubadère, Jean Claude Veneziae Yves Gaudemet, Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990, pág.817. Mi traducción).

En este caso no existe una relación de causalidad directa entre la falla del servicio administrativo y el daño... (La negrita es nuestra).

Al confrontar los elementos que de manera abstracta se exponen en la sentencia reproducida, con los hechos en que el recurrente sustenta su pretensión, este Despacho considera que no es posible vincular ni atribuir responsabilidad a la entidad demandada, con respecto al hecho dañoso cuya reparación demanda **Edita Pérez Castillo de Arena**, razón por la cual esta Procuraduría solicita

al Tribunal se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, **NO ES RESPONSABLE** por los daños y perjuicios que reclama la actora.

V. Pruebas:

1. Se **aduce** el expediente administrativo referente a este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.


2. Este Despacho **objeta** la documentación que reposa en las fojas 12-13 y 14 del expediente judicial, debido a que fue presentada por la recurrente en fotocopias simples, lo que contradice el contenido del artículo 833 del Código Judicial que exige que los documentos se deben incorporar al proceso en originales o en copias autenticadas por el funcionario custodio del original.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por la accionante.

VII. Cuantía: Se niega la cuantía de la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada