

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 819

Panamá, 6 de agosto de 2009

**Proceso contencioso  
administrativo de  
indemnización.**

**Alegato de  
conclusión.**

La firma forense Cochez, Martínez & Asociados, en representación de **Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Contreras Valdés**, solicitan 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.

**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, el cual iniciamos reiterando 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 materiales y morales que alegan le han sido causados como producto de las lesiones personales que sufrieron producto de un hecho que, según indican, fue consecuencia de la deficiente prestación de los servicios adscritos a dicha institución pública.

La posición de esta Procuraduría se sustenta en las siguientes razones de hecho y de Derecho:

**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 parte 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 servidores públicos que laboran en 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 posición 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 de acuerdo con el decreto ejecutivo ya mencionado, le corresponde 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 y 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 en todo momento la Autoridad 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 que llevaban a efecto funcionarios de la institución 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 lo ocurrido 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, a los cuales se ha referido ese Tribunal al proferir la sentencia de 2 de junio de 2003, en cuya parte medular se 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. Los daños morales que aduce la parte actora no han sido probados.**

En el desarrollo del proceso bajo análisis la parte actora no aportó ni propuso pruebas periciales tendientes a establecer los daños morales que alega le han sido causados, ya que únicamente se limitó a aducir la declaración de los doctores Alejandro Pérez Méndez y María Reinelda Rosas Bonilla, quienes esencialmente se refirieron a las lesiones físicas de los demandantes, sin que se estableciera la afectación psicológica o psiquiátrica, como tampoco suma alguna que correspondiera a la indemnización de dicho daño, toda vez que el testimonio de éstos no es el medio de prueba idóneo para ello. Tal circunstancia, lejos de permitir que se pueda establecer si en el caso del incendio del autobús 8B-06 hubo falla en la prestación del servicio público de transporte colectivo, que en esencia constituiría el elemento generador de la responsabilidad de indemnizar que se le atribuye al Estado, no ayuda a arrojar luces en cuanto a este hecho, por lo que, a criterio de este Despacho, los citados testimonios no constituyen un instrumento sustancial para resolver la causa.

De lo anterior se colige que, hasta este momento, la parte actora no ha logrado demostrar de una manera científica el supuesto agravio psíquico o mental derivado del hecho ocasionado por el alegado mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, lo que demuestra que su conducta procesal resulta contraria a 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 de la naturaleza como del 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 como explicaremos más adelante resulten idóneos para acreditar la existencia del supuesto daño ocasionado a la parte demandante, 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. No se ha acreditado la cuantía del daño material cuya indemnización se reclama.**

La firma forense Cochéz, Martínez y Asociados, en su condición de apoderada judicial de Lidia Esther Atencio Rojas y Luis Elías Contreras Valdés, 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 diez millones de balboas (B/.10,000,000.00), a favor de cada uno de los demandantes, en concepto de daños y perjuicios morales y materiales que supuestamente le fueron ocasionados producto del mal funcionamiento del servicio público de transporte, que dio lugar al

siniestro ocurrido el 23 de octubre de 2006 al autobús 8B-06 de la ruta Corredor Mano de Piedra.

Para acreditar su pretensión, la parte actora adujo durante la etapa probatoria una prueba pericial, para que con asocio de peritos cirujanos, se establecieran los daños corporales que presentan los demandantes.

En ese sentido, el doctor Laszlo Pelyhe, perito designado por la parte actora, se refirió a la condición médica de Luis Contreras y señaló que al mismo deberán practicársele múltiples cirugías reconstructivas para tratar las cicatrices y minimizar las secuelas, por lo que estableció los honorarios profesionales del cirujano en B/.15,000.00 y del anesthesiólogo en B/.4,500.00; omitió indicar una cuantía en concepto de gastos hospitalarios. (Cfr. foja 361 del expediente judicial).

El doctor Laszlo Pelyhe también se refirió a la condición médica de Lidia Atencio y señaló que la misma requerirá múltiples cirugías reconstructivas para tratar las cicatrices y minimizar las secuelas, por lo que estableció los honorarios profesionales del cirujano en B/.12,000.00 y del anesthesiólogo en B/.3,500.00, y no describió la cuantía relativa a los gastos hospitalarios. (Cfr. foja 362 del expediente judicial).

De igual manera, el doctor Ricardo Díaz – Guillén, perito designado por la parte actora, explicó el estado médico en el que se encuentran los demandantes, y señaló que en las futuras cirugías que deben practicársele a Luis Contreras deben invertirse B/.45,000.00 y las correspondientes a Lidia Atencio debe invertirse B/.75,000.00. (Cfr. fojas 363 a 366 del expediente judicial).

Por otra parte, el doctor Sergei De La Rosa Alvarado, perito designado por esta Procuraduría, estableció los gastos médicos en concepto de cirugías reconstructivas a practicarle a Lidia Esther Atencio en B/.130,000.00 y a Luis Contreras en B/. 91,000.00, según lo describe en sus informes periciales. (Cfr. fojas 367 a 373 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, esta Procuraduría solicitó al Tribunal que se admitieran como pruebas dos inspecciones judiciales: una los archivos del Ministerio de Economía y Finanzas, y otra a la Contraloría General de la República, para los efectos de conocer, respectivamente, las cuantías de las declaraciones de renta de los demandantes o de sus ingresos como funcionarios, según fuera el caso.

La inspección realizada en el Ministerio de Economía y Finanzas reveló que los hoy recurrentes no declaran renta (fojas 374 y 375 del expediente judicial); y la inspección al Departamento de Planillas de la Contraloría General de la República permitió conocer que Lidia Esther Atencio recibió, en concepto de salario, en el 2000 y el 2001, B/. 6,240.00; en el 2002, 2003 y 2004, B/.6,960.00; y en el 2005, B/.8,100.00, según lo manifestado por las licenciadas Bienvenida Flores y Zuly Castillo, peritos designadas por la Procuraduría de la Administración. (Cfr. fojas 377 y 378 del expediente judicial).

En opinión de este Despacho, las cantidades antes descritas resultan ínfimas en relación con la cuantía que se demanda, lo que viene a evidenciar que los daños y perjuicios reclamados al Estado no han sido probados.

Por otra parte, es un hecho notorio, evidenciado por la constante presencia de éstos en los medios de comunicación, que los actuales demandantes no tienen una condición invalidante y que, como consecuencia de ello, los mismos se encuentran laborando en distintas instituciones estatales, lo que descarta la pretensión de que el Estado deba resarcirlos hacia el futuro por no poderse procurar los medios necesarios para su subsistencia.

Las pruebas periciales y testimoniales aportadas al presente proceso no acreditan la cuantía de los daños cuya indemnización se reclama, ni permiten concluir que existe un nexo causal entre el daño alegado y los servicios públicos que presta la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por lo que, a juicio de

este Despacho, la parte actora no ha logrado acreditar los hechos de la demanda que respaldan su pretensión.

**5. A manera de conclusión.**

Todo lo anteriormente expuesto demuestra que, por una parte, no es factible señalar al Estado panameño, en este caso representado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, como responsable de las lesiones personales causadas a Lidia Esther Atencio y Luis Contreras, 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 por el otro, el hecho que la parte actora no ha acreditado la cuantía de los supuestos daños materiales y morales que pretende le sean resarcidos por el Estado.

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 Lidia Esther Atencio y Luis Contreras, por la supuesta deficiente prestación del servicio público adscrito a dicha institución y, por consiguiente, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**