

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 097

Panamá, 19 de febrero de 2008

**Proceso contencioso  
administrativo de  
indemnización.**

**Contestación de la  
demanda.**

La firma forense Vásquez y Vásquez, en representación de **David Enrique Ramírez Henríquez**, para que se condene al Estado panameño por medio de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** y al **Banco Nacional de Panamá**, al pago de B/.34,000,000.00 en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, ocasionados por la prestación defectuosa y negligente del servicio público a ellos adscritos.

**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 25 a 27 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 258 a 311 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 195 a 198 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 195 a 198 del expediente judicial).

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta.

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

**Séptimo:** No consta; por tanto, se niega.

**Octavo:** No consta; por tanto, se niega.

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

**Décimo:** No consta; por tanto se niega.

**Undécimo:** No consta; por tanto, se niega.

**Duodécimo:** No es un hecho como se redacta; por tanto, se niega.

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

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

**Décimo Quinto:** No consta; por tanto, se niega.

**Décimo Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 19 a 23 del expediente judicial).

**Décimo Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 203 a 242 del expediente judicial).

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

El recurrente manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones:

**A.** Los numerales 8, 10, 11, 13, 16, 17 y 20 del artículo 2 de la ley 34 de 28 de julio de 1999 que establecen las funciones que le competen a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; los numerales 2, 3 y 10 del artículo 16 de la misma excerpta legal que establecen las funciones del director general de la Autoridad; así como el artículo 42 de esa ley que establece, entre otras cosas, la facultad de la Autoridad para imponer multas a los concesionarios en el caso de incumplimiento de las normas relativas al revisado vehicular.

En abono a lo antes expuesto, el recurrente señaló la infracción del artículo 30 de la ley 20 de 22 de abril de 1975 que faculta al gerente general del Banco

Nacional de Panamá para inspeccionar, cuando lo considere oportuno, los bienes dados en garantía de obligaciones contraídas a su favor.

En ese sentido, el demandante señala que la Autoridad no ejerció las funciones de supervisar, imponer o aplicar las sanciones al concesionario del servicio de transporte público, al propietario y al conductor del autobús 8B-06; que la institución omitió procurar que las unidades destinadas al transporte público de pasajeros funcionaran con eficiencia; y que el director general no ha podido acreditar el cumplimiento real, efectivo, de manera preventiva o correctiva de las leyes y reglamentos de tránsito; ya que de haber realizado una eficiente labor de inspección a las unidades de transporte terrestre público de pasajeros tanto al vehículo siniestrado como a sus similares, los inspectores hubiesen detectado las irregularidades del autobús 8B-06 y hubiese dejado sin efecto la concesión correspondiente. (Cfr. fojas 328, 329, 331 y 332 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, indica que las autoridades del Banco Nacional de Panamá siempre tuvieron conocimiento de los daños mecánicos, eléctricos y físicos que afectaron a la unidad financiada a Ariel Ortega, así como los daños que afectaban al sistema de aire acondicionado lo que, a su juicio, desmejoró notablemente el valor del bien dado en garantía, sin cumplir con el programa de mejoramiento del sector transporte que implicaba, como bien superior, la seguridad de los pasajeros. (Cfr. foja 331 del expediente judicial).

**B.** El artículo 3 de la ley 34 de 1999 que dispone que la Autoridad creará un cuerpo de inspectores que velarán porque los transportistas, conductores y usuarios cumplan con lo dispuesto en la leyes y reglamentos correspondientes.

Según lo manifestado por el recurrente, los inspectores de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre asignados en el corredor norte el día 23 de octubre de 2006 no ejercieron en debida forma las funciones de fiscalizar y supervisar, debido a que no establecieron que el conductor del autobús 8B-06 carecía de la

licencia de conducir vigente para operar dicho equipo de transporte. (Cfr. foja 328 del expediente judicial).

**C.** El numeral 3 del artículo 35 de la ley 34 de 1999 que señala que la Autoridad está facultada para cancelar, en cualquier momento, los certificados de operación o cupos, cuando se opere un vehículo sin la póliza de seguro establecida en la Ley y por no poder responder el transportistas por la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a terceros por la unidad de transporte.

En ese orden de ideas, la parte actora también señala que la entidad infringió el artículo citado de manera directa, por comisión, debido a que constituye un hecho probado que el bus siniestrado solamente lo amparaba una póliza de seguros a favor del acreedor hipotecario lo que, a su juicio, equivale a afirmar que todo el tiempo que el autobús 8B-06 estuvo circulando y hasta el momento en que se produjo el siniestro el 23 de octubre de 2006, éste carecía de una póliza de seguros vigente para hacerle frente a los daños o los perjuicios que pudieran sufrir los pasajeros. (Cfr. foja 330 del expediente judicial).

**D.** El artículo 40 de la ley 34 de 28 de julio de 1999, que modificó el artículo 50 de la ley 14 de 1993, dispone que los concesionarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros estarán obligados a mantener sus vehículos en óptimo estado de seguridad y de funcionamiento; así como a vigilar que sus agentes, conductores y demás colaboradores cumplan con las disposiciones que, en materia de seguridad, se establezcan en la ley, los reglamentos y los respectivos contratos de concesión.

La norma establece, además, que los vehículos dedicados al transporte terrestre público de pasajeros podrán ser inspeccionados en la piquera, en la terminal de transporte o en el lugar que se acuerde con los concesionarios; no obstante, la Autoridad, con la colaboración de la Dirección de Operaciones de

Tránsito de la Policía Nacional, podrá realizar las inspecciones a los vehículos en las vías públicas con el objeto de determinar si reúnen las condiciones de seguridad exigidas para su funcionamiento, mismas que deben realizarse en un horario que no afecte el libre tránsito.

Respecto a la norma invocada, el demandante manifiesta que constituye un hecho fehaciente que las autoridades de tránsito nunca realizaron inspección alguna en la piquera donde iniciaba su actividad diaria el autobús 8B-06 o en alguna terminal a la cual accedía como consecuencia natural del servicio de transporte de personas o en un lugar distinto a los anteriores. (Cfr. foja 330 del expediente judicial).

De igual manera, indica que se acredita la infracción a la norma jurídica citada en atención a las circunstancias físicas que emergen de las experticias realizadas, las cuales sirven para constatar que el autobús siniestrado no cumplía con las condiciones físicas, técnicas ni de seguridad adecuadas que permitiesen el suministro del servicio público de transporte en condiciones óptimas y de eficiencia. (Cfr. foja 330 del expediente judicial).

**E.** El artículo 41 de la ley 34 de 1999, que modificó el artículo 52 de la ley 14 de 1993, que señala que la Autoridad establecerá las normas para regular la seguridad, el mantenimiento, el revisado anual de los vehículos, las inspecciones, la reparación y las modificaciones de los vehículos de transporte terrestre público de pasajeros en atención a lo dispuesto en la Ley, los reglamentos y los respectivos contratos de concesión.

Al respecto, el recurrente sostiene que la norma citada ha sido infringida de manera directa, por comisión, que autoriza a los talleres particulares para que realicen o lleven a cabo la labor de revisado anual de vehículos que se dedican al transporte terrestre público de pasajeros, debido a que la Autoridad no efectuó un

control real y efectivo sobre las revisiones periódicas en los talleres autorizados. (cfr. foja 331 del expediente judicial).

**F.** El numeral 3 del artículo 28 de la ley 14 de 1993 que dispone que son causales para la terminación del contrato de concesión de líneas, rutas o piqueras, la prestación del servicio con vehículos que no cumplan las medidas de seguridad, mantenimiento, reparación mecánica y física en forma reiterada y comprobada, de acuerdo con lo establecido en el contrato de concesión.

Con relación a la norma citada, la parte actora insiste en señalar que la Autoridad omitió ejercer sus funciones de supervisar, fiscalizar y sancionar, debido a que no dejó sin efecto el contrato de concesión que correspondía al vehículo siniestrado, a pesar de que éste no contaba con las condiciones físicas, mecánicas y de seguridad para prestar el mencionado servicio público, lo que trajo como consecuencia los hechos ocurridos el 23 de octubre de 2006. (Cfr. foja 332 del expediente judicial).

**G.** El artículo 58 de la ley 14 de 1993 que establece la obligación de contratar una póliza de seguro para todos los vehículos de transporte terrestre público que circulen en el territorio nacional, con el propósito de garantizar, en caso de accidente, la indemnización por lesión, muerte y daños a personas y/o a la propiedad ajena; y que para esos fines los propietarios de dichos vehículos deberán suscribir y tener en vigencia una póliza de seguro de acuerdo con el mínimo de condiciones, coberturas y límites que determine la entidad reguladora.

La parte actora señaló que la Autoridad ha permitido y permite que unidades o vehículos de transporte terrestre público de pasajeros suministren dicho servicio en el territorio nacional sin contar con la póliza de seguro obligatorio que garantice la correspondiente indemnización por lesión, muerte o daños a las personas o usuarios, tal como sucedió con el autobús siniestrado el 23 de octubre de 2006. (Cfr. foja 331 del expediente judicial).

H. Los artículos 974, 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil que se refieren al origen de las obligaciones, a aquellos casos en los que surge la obligación de reparar el daño causado, a los daños morales y materiales, y a los casos en los que se es responsable por los actos u omisiones propios así como por aquellas personas por las que se debe responder.

A juicio de la parte actora, las omisiones en las que incurrieron las autoridades del Banco Nacional de Panamá y de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre trajeron como consecuencia la infracción de las normas invocadas. (Cfr. fojas 332 a 334 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 al recurrente, puesto que como se recoge en la Vista Ampliatoria número 66 de 9 de agosto de 2007, emitida por la Fiscalía Primera de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, dentro del proceso penal seguido a Próspero Ortega Justavino, Ariel Ortega Justavino y a Edwin Jiménez por el delito contra la vida y la integridad personal en perjuicio de David Enrique Ramírez Jiménez y otros, Pablo Quintero Luna, ex director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, 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 que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

Según lo expresado por el citado ex funcionario, las inspecciones anuales a los autobuses dedicados al transporte público de pasajeros se realiza a través de talleres, según lo dispone 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 que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

Conforme indicó, además, el 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 que dicha revisión fue aprobada por Lázaro González el 24 de abril de 2006. También señaló que el procedimiento para otorgar el revisado de los vehículos, según el decreto ejecutivo ya citado, le corresponde a las empresas que realizan la inspección vehicular, las cuales debían contar, entre otros, con equipos para detectar las deficiencias en el sistema de luces y de frenos y llevar a cabo la verificación de dirección y tracción; gatos hidráulicos de dos a cinco toneladas; un sistema de balance y ruedas, un sistema para verificar el sistema de carga eléctrica vehicular; y el equipo de llaves y herramientas automotriz milimétricas y decimales. (Cfr. foja 6815 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

En cuanto a las medidas de seguridad, éste indicó que no está establecido en ningún reglamento o ley 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 que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

En ese orden de ideas, Angelino Harris, también ex director general de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, manifestó que se cumplió con lo estipulado en la ley 34 de 28 de julio de 1998 en materia de seguridad, por lo que indicó 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. (Cfr. fojas 6815 y 6816 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

En igual sentido, 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. Añadió, que la concesión a estos talleres que se autorizan para dar el revisado vehicular se otorga 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 6816 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá del expediente judicial).

Angelino Harris también declaró 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, pero es posible que en caso de

sufrir un accidente donde el bus quede acostado del lado donde están las dos puertas, ello impediría el desalojo de los pasajeros, de modo que el tema de las formas alternas de evacuar un autobús no está directamente ligada a una segunda puerta. (Cfr. foja 6816 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el ex funcionario señaló 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, y que, así mismo, se realizaban inspecciones durante los operativos. Finalmente señaló, que para las revisiones técnicas se exige el certificado de revisado vehicular anual. (cfr. foja 6816 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá del expediente judicial).

Por otra parte, Bolívar Pariente, ex gerente general del Banco Nacional de Panamá, de septiembre de 1999 hasta el 30 de agosto de 2004, indicó que alrededor del mes de mayo de 2001, hubo una gran crisis nacional relacionada con el sector transporte, razón por la cual el Gobierno Nacional integró una comisión de alto nivel para resolver ese conflicto, lo que permitió la firma de un acuerdo que contemplaba poner a disposición de los grupos transportistas una cantidad global de hasta 30 millones de balboas para la compra de buses nuevos y, salvo algunas excepciones, buses para reparar o cambiarles los motores o la transmisión. (Cfr. fojas 6817 y 6818 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

El ex funcionario señaló, además, que recibió instrucciones directas de la Presidencia de la República que él a su vez presentó a la junta directiva del Banco que tomó la decisión de crear la Unidad Especializada de Crédito a Transporte Urbano y convocó inmediatamente a la Subgerencia General de Crédito Mercantil,

a la Gerencia de Recursos Humanos, a la Gerencia de Asuntos Jurídicos y a la Gerencia de Servicios Generales, con la finalidad de designar al personal calificado y de experiencia para que se encargara de llevar a cabo ese proceso crediticio, que estuvo bajo la responsabilidad directa de Leticia Álvarez, quien contaba con 30 años de experiencia. (Cfr. foja 6818 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

En abono a lo antes expuesto, indicó que el papel de la Junta Directiva y de la Gerencia General del Banco Nacional de Panamá se limitó a cumplir estrictamente con los requerimientos del Gobierno Nacional en la aprobación de un programa de 30 millones de balboas y en ordenar la creación de la mencionada unidad especializada. (Cfr. foja 6818 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

Adicional a lo anterior, manifestó que el citado programa se suspendió al año de haberse iniciado, luego que se efectuó una inversión de 24 millones de balboas, ello debido a que disminuyeron y cesaron las solicitudes de créditos por parte de los transportistas, lo que dejó un remanente de 6 millones de balboas y una suma por recuperar, y que al dejar la gerencia general del Banco el 30 de agosto de 2004, había un índice de morosidad del 18% de la cartera, los cuales ya se consideraban altos. (Cfr. fojas 6818 y 6819 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

El ex gerente general también indicó que el Banco Nacional de Panamá nunca contactó a ninguna empresa proveedora en particular, que cada transportista buscaba su mejor opción y se apersonaba al Banco con sus diferentes facturas preformas, muchas veces en compañía de los vendedores o promotores de esas agencias, para ayudar a sus potenciales clientes en los trámites bancarios. (foja 6819 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

En atención al dicho de los citados ex funcionarios, esta Procuraduría estima que, a contrario sentido de lo indicado por el recurrente, en el negocio bajo examen no hubo fallas en la prestación del servicio público por parte de los funcionarios de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre ni del Banco Nacional de Panamá, ya que se efectuaron las diligencias de supervisión, vigilancia y fiscalización a los que alude la ley y el reglamento.

Por otra parte, este Despacho considera importante señalar que en el presente proceso no concurren los elementos necesarios para atribuirle responsabilidad extracontractual al 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.”

De acuerdo con la realidad fáctica emanada de las constancias procesales, que en evidencia que no hubo falla en la prestación del servicio público cuyo ejercicio le compete a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y al Banco Nacional de Panamá, toda vez que el daño cuya indemnización se demanda, fue el producto de la actuación negligente de Próspero Ortega Justavino, Ariel Ortega Justavino y Edwin Jiménez, cuyo origen se observa en el hecho de no darle mantenimiento adecuado al vehículo 8B-06, según veremos a continuación:

- En el informe rendido por la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos se concluyó que el incendio se produjo en el cableado eléctrico del sistema del acondicionador de aire, 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 eléctrico 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 que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

- Los técnicos de la Sección de Explosivos determinaron en su informe, que el siniestro se inició sobre el motor del autobús antes descrito, donde había una base de metal sobre la cual se habían instalado dos compresores de aire acondicionado, que 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 trancara 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, para que la misma hiciera su trabajo y cortara el flujo de energía, lo que haría posible el corte de la energía eléctrica. (Cfr. 603 a 614 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

En dicho informe se añade, que luego que se produce el corto circuito se entró en la fase que técnicamente se conoce como combustión lenta, en las áreas del sistema eléctrico, 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 las baterías del autobús, cuyos polos se derritieron y quemaron gran parte de la batería por recalentamiento; todo lo anterior aunado al hecho que continuó el incendio en

su fase de lenta combustión, lo que produjo que se afectara una de las mangueras del sistema donde circula el gas HC-12<sup>a</sup>, que es un refrigerante de alta calidad ecológica, liberándose el gas hacia todas partes; es decir, hacia la cabina o parte superior del autobús, lo que inició la etapa de expedición de humo y recalentamiento. Por tal razón, el conductor, al abrir la tapa del vehículo que cubría el motor y que da acceso directo dentro del bus, oxigenó la combustión haciéndola más rápida. (Cfr. fojas 603 a 614 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

- El informe rendido por Gerardo Romero, ingeniero eléctrico, designado como perito por parte de la Universidad Tecnológica de Panamá, igualmente revela que la secuencia de eventos que se sucedieron durante el inicio del incendio, las declaraciones de los testigos, la historia de desperfectos del vehículo y la forma como se desarrolló el siniestro apuntan hacia el aire acondicionado como origen del incendio; criterio que se sustenta en el hecho que las mangueras de dicho sistema demostraron un comportamiento precario debido a sus constantes fallas o roturas y debido a que los compresores habían fallado, específicamente el que se encontraba más próximo al conductor se encontró bloqueado mecánicamente; es decir, incapaz de girar. (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial y las fojas 2792 a 2797 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

Dicho informe también indica lo siguiente, citamos: "... 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 que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

- El ingeniero Alcibíades Mayta, por su parte, indicó que el detonante del siniestro fue el reemplazo del gas refrigerante que utilizaba el bus siniestrado, 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 que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

Los hechos descritos concuerdan con lo manifestado por la Fiscalía Primera del Primer Circuito Judicial de Panamá mediante la Vista número 121 de 21 de marzo de 2007, en la que solicitó que se procediera a llamar a juicio a Próspero Ortega Justavino, quien reconoció ser el conductor del vehículo 8B-06 el 23 de octubre de 2006 (fs. 66 del expediente judicial), a Ariel Ortega Justavino, titular del certificado de operación, y a Edwin Jiménez, encargado de los trabajos hechos en el sistema de refrigeración del autobús. (Cfr. foja 3542 del expediente que se tramita en el Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá).

Es importante destacar que en dicha Vista Fiscal no se pidió el llamamiento a juicio de ningún funcionario o ex funcionario de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o del Banco Nacional de Panamá, lo que descarta la existencia de una falla del servicio público o una relación de causalidad directa entre ésta y el daño causado.

La doctrina ha sido clara al explicar que la relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño debe ser directa, según se explica en el extracto que se cita a continuación:

“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 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).”

Este Despacho reitera que la parte actora no ha aprobado el agotamiento de los medios para exigir la responsabilidad penal al funcionario que hubiese causado el daño; y haber demostrado que el Estado sea responsable subsidiariamente por el monto de los daños y perjuicios derivados de hechos punibles cometidos por los servidores públicos con motivo del desempeño de sus funciones.

En ese mismo sentido se pronunció la Sala Tercera mediante sentencia reciente de fecha **10 de agosto de 2007** en la que expresó lo siguiente:

### “III.DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Una vez analizados los argumentos que sustentan el recurso que nos ocupa y examinado el libelo de demanda, el resto de los Magistrados que integran esta Sala proceden a resolver el mismo, previa las siguientes consideraciones.

En primer lugar, dado que nos encontramos ante una acción indemnizatoria, resulta imperioso analizar los supuestos en los que las entidades estatales pueden resultar legalmente responsables, a la luz de lo normado en el artículo 97 del Código Judicial que contempla tres procesos de indemnización:

- a. La indemnización de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, por daños y perjuicios causados por actos que la Sala Tercera reforme o anule (numeral 8);



b. La indemnización por responsabilidad directa del Estado y las entidades públicas, por los daños y perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de su cargo, la entidad o funcionario que haya proferido el acto impugnado. (numeral 9); y,

c. La indemnización por mal funcionamiento de los servicios públicos (numeral 10).

En los supuestos señalados, los daños han sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la entidad, generando para el Estado una responsabilidad directa (Art. 206 de la Constitución Política).

Respecto al tema de la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos, señala Beladiez Rojo, 'el hecho de que la responsabilidad tenga carácter objetivo no significa que tengan que ser indemnizados todos los daños que cause un servicio público. ..., **para que surja este tipo de responsabilidad no basta con que exista una relación de causalidad**, sino que, además, es preciso un requisito adicional; que *el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público, o, lo que es lo mismo, que ese daño pueda ser objetivamente imputable al sujeto que lo ha causado.*' (BELADIEZ ROJO, Margarita, Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos, Editorial Tecnos, 1997, Pág. 50).

Bajo este marco de referencia, los numerales 8, 9 y 10 son supuestos que en la actuación pública pueden devenir en responsabilidad administrativa, **que en caso de sea de carácter delictivo habría que remitirse al supuesto previsto en el Código Penal, en este caso, el artículo 126 del Código Penal**, que a la letra establece:

...

**De ahí que, si el acto o hecho de la Administración que causó el perjuicio es de carácter delictivo también se requiere ... que el servidor público haya sido condenado por las instancias ... judiciales competentes.**

**... Así, si el hecho alegado es de carácter delictivo, en primer lugar se debe recurrir contra el sujeto activo, que en el caso de las demandas de indemnización contra el Estado, recae sobre el funcionario público, de ahí que exista una**

**relación directa con éste.”** (Demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios, interpuesta por el licenciado Francisco L. Torrero H., actuando en representación de ALEXIS PASCUAL PASCUAL). (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración).

Según observa este Despacho, el Tribunal inicia su análisis haciendo referencia a lo dispuesto en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial relativos a aquellos casos en los que las entidades estatales incurren en responsabilidad administrativa, por razón de los daños y perjuicios que originen las infracciones cometidas en el ejercicio de su cargo, por la entidad o el funcionario que haya proferido el acto impugnado, y por el mal funcionamiento del servicio público; asimilándolos en esta forma a la exigencia que contiene el artículo 126 del Código Penal en aquellos casos en los que los funcionarios del Estado, las instituciones públicas autónomas, semiautónomas y descentralizadas, así como de los municipios, realicen en actos constitutivos de delitos.

De acuerdo con el criterio adoptado por el Tribunal a la jurisprudencia citada, en estos casos, es necesario que se acredite la existencia de una sentencia condenatoria previa en contra del servidor público que incurrió en delito, requisito con el que no ha cumplido el demandante.

La doctora **Aura Emérita Guerra de Villalaz** se ha pronunciado en torno al tema de la responsabilidad subsidiaria del Estado en los siguientes términos:

“La legislación en cuanto a responsabilidad derivada del delito, también dispone la responsabilidad subsidiaria con los autores, a los partícipes y a las empresas o personas jurídicas en algunos casos de relación o dependencia entre el autor y la empresa, ya sea como trabajador (conductor) o como representantes (administradores); **así mismo el Estado, a través de sus diversos entes administrativos, se considera subsidiario por delitos cometidos por servidores públicos.**” (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración). (GUERRA DE VILLALAZ, Aura. El Proceso Penal en Panamá. Página 26).

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirvan declarar que el Estado panameño, por medio de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Banco Nacional de Panamá, NO ES RESPONSABLE de pagar B/.34,000,000.00 al demandante en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, ocasionados por la prestación defectuosa y negligente de los servicios públicos a ellos adscritos y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.

#### **IV. Pruebas:**

**Informe:** Con fundamento en el artículo 893 del Código Judicial, se solicita al Tribunal que se requiera la siguiente información:

1. Al Juzgado Primero Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, para que remita copia autenticada de todo el expediente que contiene el proceso que se le sigue a Edwin Jiménez, Próspero Ortega y Ariel Ortega, sindicados por la comisión del delito contra la vida y contra la integridad personal en perjuicio de los fallecidos Rosa Argelia Rodríguez Vargas, Doriselia Bonilla Sanjur, Alvin Samuel Escartín Cedeño, Josué Alberto Escartín Cedeño, Melva Elena Sánchez Castillo, David Ramírez Jiménez, Noritza Tejada Lasso, Milagro Valencia Alvarado, Agripina Sánchez Pinto, Mayra Vega Villar de Pinzón, Nilka Espinoza Raven, Iván Castillo Adames, Marcela Rojas Pinto, Yaneth Camargo Sánchez, Roxana Emilia Charrys Botello, Litzuri Maylín De León Santos, y Carlos Antonio Palma Murillo y veintisiete personas lesionadas.

2. Al Ministerio de Economía y Finanzas para que remita copia autenticada de las declaraciones de renta que reflejen los ingresos brutos de David Enrique Ramírez Jiménez durante los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

3. A la Contraloría General de la República para que certifique si David Enrique Ramírez Jiménez aparece declarando como asalariado durante el período

comprendido entre el año 2000 y el año 2005, y en caso afirmativo, cuáles fueron los ingresos declarados.

Se objetan aquellas pruebas que no cumplan con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

**V. Derecho:** Se niega el derecho invocado por el 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**

OC/5/iv.