



Panamá, 13 de febrero de 2009

**Proceso contencioso
administrativo de
indemnización.**

El licenciado José María Villar Soto, en representación de **María Elena Rivera Pinto**, solicita que se condene al Estado panameño, por conducto de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.)** y el **Banco Nacional de Panamá**, al pago de B/.15,000,000.00 en concepto de indemnización por los daños y perjuicios morales y materiales causados por la muerte de su hermana Marcela Rivera Pinto (q.e.p.d.), por la deficiente prestación de los servicios públicos a ellos adscritos por mandato legal.

Alegato de conclusión.

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

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

Este Despacho considera que no le asiste la razón a la parte actora, cuando solicita que se condene al Estado Panameño, a través de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.) y al Banco Nacional de Panamá, al pago de B/.15,000,000.00 en concepto de indemnización por los daños y perjuicios materiales y morales que alega le han sido causados como producto del fallecimiento de su hermana, Marcela Rivera Pinto (q.e.p.d.) como consecuencia de la deficiente prestación de los servicios públicos a ellos adscritos. Esta posición la sustentamos en las siguientes razones:

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

En efecto, mediante la sentencia número 46 de 28 de abril de 2008, el Juzgado Primero del Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, declaró penalmente responsables a Ariel Ortega Justavino y Próspero Ortega Justavino, quienes son, respectivamente, el propietario y el conductor del autobús 8B-06 de la ruta Corredor – Mano de Piedra Durán, como autor y cómplice primario de los delitos de homicidio y lesiones personales culposas en perjuicio de Marcela Rivera Pinto (q.e.p.d.) y de otras personas fallecidas en los hechos ocurridos el 23 de octubre de 2006, así como de aquellas que resultaron lesionadas; condenando a ambos a la pena de 40 meses de prisión e interdicción para conducir vehículos a motor por el mismo término, luego de cumplida la pena principal. (Cfr. fojas 7421 a 7446 del expediente penal 7799 de 2006).

Esta decisión judicial, lejos de servir de sustento a la pretensión de la demandante, viene a corroborar lo ya planteado por esta Procuraduría al contestar la demanda, en el sentido que no existen elementos probatorios idóneos de los cuales se desprenda algún grado de responsabilidad penal imputable a ningún funcionario del Banco Nacional de Panamá o de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que aparecen como instituciones demandadas 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 estos funcionarios 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, tanto por ex directores de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre como por el entonces gerente general del Banco Nacional de Panamá, dan fe de las actuaciones llevadas a cabo

por estas entidades con el objeto de que se brindara 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 Angelino Harris quien ocupó igual cargo durante la época en que se produjo el accidente en que se vio envuelto el autobús 8B-06, 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 materia de seguridad, 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, a fin de verificar el estado mecánico y de seguridad de los mismos, específicamente en lo relacionado con la pintura, la chapistería, el sistema de escape, las luces en general, los neumáticos, los repuestos, las herramientas de auxilio en la carretera, el sistema de dirección y suspensión, y de los frenos. (Cfr. fojas 6814 y 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

3-Que el procedimiento para otorgar el revisado de los vehículos, le corresponde de acuerdo con el decreto ejecutivo ya mencionado, a las empresas que realizan la inspección vehicular, las cuales deben contar, entre otros, con equipos para detectar deficiencias en el sistema de luces y de frenos y llevar a cabo la verificación de los sistemas de dirección y tracción; gatos hidráulicos de dos a cinco toneladas; equipos para el balance de ruedas, verificación del sistema

de carga eléctrica vehicular; y el equipo de llaves y herramientas automotrices milimétricas y decimales. (Cfr. foja 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

4-Que no está establecido en ninguna ley o reglamento que los autobuses de transporte colectivo deban tener una puerta de emergencia; situación que se puede observar en la gran cantidad de buses que transitan libremente a nivel nacional. (Cfr. foja 6815 del expediente penal 7799 de 2006).

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

6-Que la Autoridad en todo momento procuró y ha seguido procurando el cumplimiento de lo estipulado en materia de seguridad en la ley 34 de 28 de julio de 1998, ya que en 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, indicó que al momento de iniciar su gestión como Director en la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, el autobús 8B-06 tenía más de dos años de estar prestando servicios y contaba con los registros de revisado vehicular anual. Igualmente señaló, que bajo su gestión se realizaban inspecciones durante los operativos y que en las revisiones técnicas se exigía el certificado de revisado vehicular anual. (cfr. foja 6816 del expediente penal 7799 de 2006).

Por lo que atañe al Banco Nacional de Panamá, la declaración dada dentro del proceso penal por Bolívar Pariente, gerente general de dicha institución en el

período comprendido de septiembre de 1999 hasta agosto de 2004, dejó sentado lo siguiente:

1-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 contadas excepciones, buses usados que debían ser objeto de reparación o de cambio de motor o de transmisión. (Cfr. fojas 6817 y 6818 del expediente penal 7799 de 2006).

2-Que él había recibido instrucciones directas de la Presidencia de la República, que a su vez presentó a la junta directiva del banco, lo que motivó que esta última tomara la decisión de crear la Unidad Especializada de Crédito a Transporte Urbano, que se integró con personal calificado y de experiencia proveniente de la Subgerencia General de Crédito Mercantil, la Gerencia de Recursos Humanos, la Gerencia de Asuntos Jurídicos y la Gerencia de Servicios Generales, al cual se encargó 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 penal 7799 de 2006).

3-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 para la aprobación del programa al que nos hemos referido anteriormente y en ordenar la creación de la mencionada unidad especializada. (Cfr. foja 6818 del expediente penal 7799 de 2006).

4-Que el citado programa se suspendió al año de haberse iniciado, luego de llevarse a cabo una inversión de 24 millones de balboas; decisión adoptada debido al hecho 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, que al dejar la gerencia general del banco, el 30 de agosto de 2004, mostraba un índice de morosidad del 18% de la cartera, los cuales ya se consideraban altos. (Cfr. fojas 6818 y 6819 del expediente penal 7799 de 2006).

5-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 proformas, 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 penal 7799 de 2006).

2. La parte actora no ha acreditado los daños ni los perjuicios que alega en su demanda.

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

En procesos como el que en esta oportunidad ocupa nuestra atención, tal como lo expresa el autor Michel Paillet en su obra *La Responsabilidad Administrativa*, la acreditación del daño es necesaria por razón que “la víctima solo puede poner en causa la responsabilidad del sujeto de derecho cuando ella establece que por algo éste se encuentra presente en el perjuicio que ella ha sufrido. Dicho de otra manera, es necesario que exista entre éste y un hecho por el cual debe responder el demandado un vínculo de causa a efecto de modo tal

que ese hecho sea el real generador del daño. Corresponderá al juez apreciar ese vínculo ..., a sabiendas sin embargo de que su existencia podrá derrumbarse como consecuencia de ciertas circunstancias tenidas por exoneratorias.” (PAILLET, Michel. La responsabilidad administrativa. Traducción y estudio introductorio de CARRILLO BALLESTEROS, Jesús María. Editorial Universidad Externado de Colombia, primera reimpresión, pág. 85).

Al pronunciarse, respecto de un recurso de apelación interpuesto por esta Procuraduría en contra de la providencia que admitió la demanda contencioso administrativa de indemnización propuesta por el apoderado judicial de 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 más que evidente de elementos probatorios que sirvan de convicción en relación con la existencia del supuesto daño ocasionado a la demandante, vacío sobre todo ocasionado por la inactividad en la que incurrió la parte actora, esta Procuraduría estima que debe relevarse de responsabilidad al Estado, es decir, de “la obligación de reparar pecuniariamente el perjuicio sufrido

por la víctima, y ello dentro del marco de lo que se llama por tradición una reparación por equivalente ... o la de un equivalente monetario del perjuicio ...” (PAILLET, Michel. Op. cit., pág. 52).

3. La inexistencia de un nexo causal entre el daño alegado y los servicios públicos que prestan la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y el Banco Nacional de Panamá.

Si bien la doctrina y la jurisprudencia han señalado que la responsabilidad de la administración pública por los daños ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios públicos es directa, por lo cual no se necesita que se determine que un funcionario con su conducta culpable haya ocasionado materialmente el daño, lo cierto es que en el presente proceso los hechos antes expuestos dejan claro que, en el caso del incendio del autobús 8B-06, no hubo falla en la prestación del servicio público de transporte colectivo, de ahí que la responsabilidad sobre dicho hecho no puede ser atribuida en forma alguna a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al Banco Nacional de Panamá 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 Laubadére 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 Laubadére, 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 este juicio no concurren los elementos necesarios para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado, según lo indicado por ese Tribunal mediante sentencia de 2 de junio de 2003, cuya parte medular indica lo siguiente:

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

En atención a los testimonios de los ex servidores públicos a los que hemos hecho alusión en párrafos anteriores, así como a los demás elementos que sirvieron de sustento a la sentencia penal dictada en primera instancia por el Juzgado Primero de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la provincia de Panamá, esta Procuraduría estima que, contrario a lo indicado por la parte actora, en el negocio bajo examen no se ha acreditado, ni siquiera de manera indiciaria, la existencia de fallas en la prestación de un servicio público que puedan ser atribuidas, directa o indirectamente a ningún funcionario o ex funcionario de las entidades públicas que aparecen como demandadas.

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.

Por todo lo antes expuesto, 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 y del Banco Nacional de Panamá, NO ES RESPONSABLE por los daños y perjuicios, materiales y morales, ocasionados por la supuesta prestación defectuosa de los servicios públicos adscritos a dichas instituciones y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada