

..."

Las razones anotadas, son conducentes para no accederse a la petición incoada por la actora, ya que la acción ensayada no es congruente con lo este tipo de acciones persiguen.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ACCEDE a las pretensiones formuladas en la demanda contencioso administrativa de indemnización, interpuesta por el licenciado José Salvador Muñoz, actuando en representación de VLADIMIR BONILLA y FRANCISCO ALEXIS VANEGAS, para que se condene al Estado Panameño (Fiscalía Segunda Especializada en Delitos Relacionados con Drogas y a la Policía Nacional), al pago de dos millones de balboas con 00/100 (B/.2,000,000.00), en concepto por daños y perjuicios, morales y materiales, causados por el mal funcionamiento en el ejercicio de sus funciones.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ALEJANDRO MONCADA LUNA
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS GAVILANES GONZÁLEZ, EN REPRESENTACIÓN DE YAMILETH DEL CARMEN GALLARDO BONILLA DE ALVEO Y SERVILIA DE GRACIA, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE Y AL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, AL PAGO DE VEINTICINCO MILLONES DE DÓLARES (B/.25,000,000.00), EN CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES Y MORALES CAUSADOS POR LA MUERTE DE LA SEÑORA DORISELIA BONILLA SANJUR (Q.E.P.D). PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA. PANAMA, TREINTA (30) DE AGOSTO DE DOS MIL DOCE (2012).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Alejandro Moncada Luna
Fecha: jueves, 30 de agosto de 2012
Materia: Acción contenciosa administrativa
Reparación directa, indemnización
Expediente: 643-07

VISTOS:

El licenciado Carlos Gavilanes González, quien actúa en representación de las señoras YAMILETH DEL CARMEN GALLARDO BONILLA de ALVEO y SERVILIA DE GRACIA, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de indemnización, para que se declare la responsabilidad directa del Estado panameño, a través de la Autoridad del Tránsito y

Transporte Terrestre (ATTT) y el Banco Nacional de Panamá, por el mal funcionamiento del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, y el servicio público bancario, respectivamente, y se les condene a pagar una indemnización por la suma total de Veinticinco Millones de Balboas (B/.25,000,000.00), en concepto de daño moral y material, por la muerte de la señora DORISELIA BONILLA SANJUR (q.e.p.d.), en el incendio del autobús 8B-06, de la ruta Corredor-Mano de Piedra, y que fuere utilizado para el transporte público de pasajeros.

I. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDANTES.

De acuerdo a la parte actora, y como se desprende de las constancias que integran el presente expediente, el día 23 de octubre de 2006, en el sector La Cresta al frente de la iglesia HOSANNA, el autobús marca DINA, modelo Concord, con placa de circulación 8B-06 y matrícula única 250620, de la ruta Corredor-Mano de Piedra, se incendió, y dentro de éste murieron dieciocho (18) personas calcinadas, catorce (14) de las cuales eran del sexo femenino, y cuatro (4) eran del sexo masculino, entre los cuales había dos (2) menores de edad.

Entre las dieciocho (18) personas que fallecieron, se encuentra la señora DORISELIA BONILLA SANJUR (q.e.p.d), madre y hermana, respectivamente, de las demandantes YAMILETH DEL CARMEN GALLARDO BONILLA de ALVEO y SERVILIA DE GRACIA, y quien falleció a causa de un trauma térmico por altas temperaturas, y quemaduras en más del ochenta por ciento (80%) de su anatomía física.

Agrega el licenciado Carlos Gavilanes González, que el autobús marca DINA, modelo Concord, con capacidad de 41 pasajeros, con placa de circulación 8B-06 y matrícula única 250620, fue comprado en el mes de abril de 2002 a la empresa Ultra Partes, S. A., por uno de los imputados, por la suma de B/.80,901.00, y en dicha transacción comercial participó como acreedor hipotecario el Banco Nacional de Panamá, y como deudor el señor ARIEL ORTEGA JUSTAVINO.

Según la parte demandante, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) y el Banco Nacional de Panamá son responsables directos, por la deficiente prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, y por la deficiente prestación del servicio público bancario, respectivamente, que ocasionó la muerte de la señora DORISELIA BONILLA SANJUR (q.e.p.d.), en el incendio del autobús 8B-06, de la ruta Corredor-Mano de Piedra, ocurrido el día 23 de octubre de 2006, y que fuere utilizado para el transporte público de pasajeros.

Señala el apoderado judicial de la parte actora, que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), por ser la entidad especializada en el transporte en la República de Panamá, mantiene entre sus obligaciones la supervisión, fiscalización, inspección y monitoreo del estado mecánico y físico, de todos los vehículos de transporte público de pasajeros en nuestro país.

En ese sentido, indica que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), debió exigir al propietario del bus incendiado, el cumplimiento de todas las medidas de seguridad óptimas y necesarias, a fin de evitar o minimizar desgracias similares a la ocurrida el día 23 de octubre de 2006, lo cual no aconteció en el caso que nos ocupa, toda vez que el bus con placa de circulación 8B-06 y matrícula única 250620, no contaba con salidas de emergencia idóneas para evacuación de personas en caso de presentarse un siniestro, y a pesar de ello se le otorgó un certificado de operación vehicular.

Por otro lado, manifiesta el accionante que el Banco Nacional de Panamá, en su calidad de acreedor en el préstamo con garantía hipotecaria, a través del cual se adquirió el autobús de transporte público de pasajeros, con matrícula 8B-06, debió realizar todos los procedimientos de inspección previa al vehículo objeto de la transacción, a fin de garantizar la “recuperabilidad” de la obligación bancaria, máxime cuando el autobús incendiado, desde antes de iniciar operaciones, confrontaba problemas técnicos, como fallas en el sistema de aire acondicionado y automotriz.

Seguidamente, señalan las demandantes que las Resoluciones de Junta Directiva N° 32-2001-JD de 14 de mayo de 2001 y N° 40-2001-JD de 27 de junio de 2001, obligaban al Banco Nacional de Panamá, a rechazar o desestimar las solicitudes de préstamos que no ofrecieran las garantías suficientes, para asegurar la “recuperabilidad” del financiamiento que otorgara, deberes que fueron obviados por los ejecutivos bancarios, al momento de financiar la adquisición del bus con placa de circulación 8B-06 y matrícula única 250620, y que trajeron como consecuencia, una deficiente prestación del servicio público bancario adscrito al Banco Nacional de Panamá.

Finalmente, las disposiciones legales que se estiman infringidas con la acción negligente de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) y el Banco Nacional de Panamá, son los numerales 8, 10, 13 y 20 del artículo 2; el numeral 2 del artículo 16, todos de la Ley N° 34 de 28 de julio de 1999; el artículo 58 de la Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993; el artículo 32 del Decreto Ley N° 4 de 18 de enero de 2006, mediante el cual se subroga la Ley N° 20 de 22 de abril de 1975, y el artículo 1644 del Código Civil.

En ese sentido, con relación a la violación de los numerales 8, 10, 13 y 20 del artículo 2 de la Ley N° 34 de 28 de julio de 1999, las demandantes consideran que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) omitió sus deberes de dirección, supervisión, fiscalización y operaciones de tránsito, en lo que se refiere al servicio público de transporte terrestre.

Por otro lado, las demandantes estiman infringido el numeral 2 del artículo 16 de la Ley N° 34 de 28 de julio de 1999, por considerar que el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), infringió sus deberes de dirigir y supervisar los servicios de transporte terrestre, lo que trajo como consecuencia la tragedia ocurrida en el sistema público de transporte.

Seguidamente, la parte actora denuncia como violado el artículo 58 de la Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993, por considerar que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), omitió su deber de exigirle al propietario del autobús 8B-06, e incluso al Banco Nacional de Panamá (en su calidad de acreedor hipotecario), una póliza de seguro que cubriera los posibles daños y perjuicios, que se causaran a terceros como a los pasajeros del mismo.

Por otra parte, se estima infringido el artículo 32 del Decreto Ley N° 4 de 18 de enero de 2006, mediante el cual se subroga la Ley N° 20 de 22 de abril de 1975, pues las demandantes consideran que el Banco Nacional de Panamá, en su calidad de acreedor hipotecario, nunca sometió a una inspección técnica el autobús 8B-06, ya sea por peritos del banco o particulares expertos, omitiendo así sus deberes como servidor público, y acrecentando la defectuosa prestación del servicio público de transporte terrestre.

Por último, la parte actora considera que el Banco Nacional de Panamá transgredió el artículo 1644 del Código Civil, toda vez que estima que, a pesar de ser una norma de derecho privado, las omisiones en que incurrió la entidad bancaria contribuyeron “en la cadena de eventos que produjeron la tragedia del 23 de octubre de 2006”.

II. POSICIÓN DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS.

De la demanda instaurada, se corrió traslado al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), y al Gerente General del Banco Nacional de Panamá, para que rindieran un informe explicativo de su actuación.

En ese sentido, el Gerente General del Banco Nacional de Panamá aportó su informe, mediante Nota 07(03140-01)127 de 14 de diciembre de 2007, que consta de fojas 52 a 64 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“Mediante Escritura Pública No. 184 de 4 de enero de 2002, de la Notaría Primera del Circuito de Panamá, el Banco y el Señor Ariel Ortega Justavino, celebraron “Contrato de Préstamo Comercial”, con garantía hipotecaria sobre bien mueble, prenda mercantil y cesión de Certificado de Operación.

Del mencionado contrato, se desprende que las partes celebraron un acto netamente comercial, en el cual el Banco, en su condición de intermediario financiero, prestó al Sr. Ariel Ortega, la suma de ochenta mil balboas con 00/100 (B/.80,000.00), para la compra del Autobús marca Dina/Dimez, modelo 553-190-72, año 2000, motor No. 8YL03244, con número de serie 3ADCHKRN1YS007084, con carrocería ROSMO, modelo CONCORD, con capacidad de cuarenta y un (41) pasajeros, para pagar en un plazo de treinta y seis (36) meses.

Otro punto a destacar, es la Cláusula Séptima del mencionado Contrato de Préstamo, en donde el Señor Ariel Ortega Justavino, en pleno uso de sus facultades legales autorizó al Banco Nacional de Panamá, para que “en forma irrevocable con el producto de este préstamo, emita cheque de gerencia a favor del proveedor ULTRAPARTES, S.A., por la suma de OCHENTA MIL BALBOAS (B/.80,000.00) ...

De lo anterior se concluye, que el Contrato de Préstamo Comercial suscrito entre el Banco Nacional de Panamá y el Señor Ariel Ortega Justavino es un típico acto de comercio bancario, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 2 del Código de Comercio, el Decreto Ley 9 de 1998 y el Decreto Ley 4 de 2006 (anterior Ley 20 de 1975) ...”.

Por su parte, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), señaló en su informe, remitido a esta Superioridad mediante Nota No. 1020/07 DALT de 18 de diciembre 2007, lo siguiente:

“La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por mandato legal, es el ente estatal encargado de la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá.

Indicado lo anterior, cabe decir que no existe un nexo causal entre el hecho fatídico o accidente ocurrido el día 23 de octubre de 2006 y alguna intervención, actuación o hecho imputable a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que la vincule como causante de los efectos dañosos ocasionados no sólo a la actual demandante, sino al resto de los ocupantes del referido bus, identificado bajo certificado de operación 8B-06 ...

La parte actora aduce que el daño fue producto del mal funcionamiento del servicio público a cargo de la Autoridad, por omitir los controles, vigilancia o fiscalización oportunas; empero, esa aseveración no se ajusta a la realidad de las actuaciones de la misma, que cumple su misión y atribuciones legales, relacionadas con el transporte terrestre público de pasajeros, y cuya prestación directa es provista por los concesionarios o prestatarios respectivos ...”.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante la Vista N° 808 de 30 de septiembre de 2008, el representante del Ministerio de Público, solicita a la Sala que declare que el Estado panameño, a través de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) y el 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 estas entidades, y en consecuencia exhorta a la Sala a desestimar las pretensiones de las demandantes.

La Procuraduría de la Administración manifiesta que, del material probatorio existente se puede establecer que, en el caso del incendio del autobús 8B-06, no hubo falla en la prestación del servicio público de transporte colectivo, y por tanto, no puede atribuirse responsabilidad, ni a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), ni al Banco Nacional de Panamá.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites procesales concernientes a este tipo de demanda indemnizatoria, procede el Tribunal a resolver la litis planteada, bajo los criterios que procederemos a desarrollar.

En ese orden de ideas, es competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema, conocer de las demandas de indemnización contra el Estado, cuando sea responsable directo por el mal funcionamiento de los servicios públicos a él adscritos, tal como lo dispone, el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, fundamento jurídico de la acción que nos ocupa.

En atención a los hechos planteados en la demanda, así como de las demás piezas procesales allegadas al proceso, lo procedente es determinar si, efectivamente, el Estado es civilmente responsable de los daños que se le imputan, y si hay lugar a las reclamaciones solicitadas.

1.- Con relación al daño reclamado.

En ese sentido, la parte actora solicita a la Sala Tercera, como resarcimiento del daño causado por la muerte trágica de la señora DORISIELIA BONILLA SANJUR (q.e.p.d.), madre y hermana, respectivamente, de las demandantes YAMILETH DEL CARMEN GALLARDO BONILLA de ALVEO y SERVILIA DE GRACIA, la suma de Veinticinco Millones de Balboas (B/.25,000,000.00), en concepto de daño moral y material causado.

La muerte de la señora DORISIELIA BONILLA SANJUR (q.e.p.d.), ocurrió en el trágico suceso del día 23 de octubre de 2006, cuando se incendió el vehículo de transporte terrestre público de pasajeros con matrícula 8B-06, que trajo como resultado la muerte de dieciocho (18) personas, todas usuarias del servicio de transporte público.

2.- Con relación al nexo causal.

En la acción que nos ocupa, se pretende que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado, por la mala prestación del servicio de transporte público de pasajeros, con fundamento en la supuesta actuación negligente, e incumplimiento de funciones asignadas a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Ahora bien, para que pueda configurarse la responsabilidad de la Administración, resulta indispensable determinar si el hecho generador del daño y perjuicio, tiene su origen en una infracción que haya sido responsabilidad directa del Estado, a la luz de lo estipulado en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial. En ese sentido, se requiere un nexo causal entre el daño causado por el trágico incendio en el bus 8B-06,

que prestaba el servicio de transporte público de pasajeros, y la actuación que se infiere a la Administración, producto de una infracción de las normas que le rigen.

En este sentido, mediante Sentencia de 25 de febrero de 2000, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, hace referencia al nexo de causalidad en los siguientes términos:

"Cuando se habla de la relación de causalidad como presupuesto de la responsabilidad, lo que debe entenderse es que el actuar de quien esté obligado a indemnizar haya sido la causa de la ocurrencia del daño, o sea, que entre el comportamiento del agente y el daño acaecido exista una relación de causa a efecto"

...

Esta postura bien pudiera resumirse en lo siguiente: Para que una persona sea responsable de un daño es necesario concluir que, de no haber sido por la conducta de dicha persona, el perjuicio sufrido por el demandante no habría ocurrido. En otras palabras, la conducta del demandado tendría que constituir la condición necesaria, real o eficiente del daño del demandante...". (Lo subrayado es de la Sala)

Igualmente, la doctrina ha señalado respecto al nexo de causalidad, lo siguiente:

"La responsabilidad patrimonial de la Administración exige que <<exista una relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, erigiéndose este nexo causal en elemento fundamental y requisito sine qua non para poder declarar procedente la responsabilidad>> (S. de 1 de junio de 1999 Art. 6708. Ponente: Mateos García), que los daños <<sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención extraña que pueda influir alterando el nexo causal>> (S. de 27 de mayo de 1999 Ar. 5081. Ponente: LECUMBERRI). El daño, dice la S. de 19 de enero de 1987 (Ar. 426), insistiendo en reiterada jurisprudencia, que cita se refiere a la <<relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir y cambiar el nexo causal>>". (GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SEGUNDA EDICIÓN, EDITORIAL CIVITAS, MADRID, PÁGINA 372).

a. El daño o lesión.

La situación que sirve de fundamento de la demanda, y que es considerada por la parte actora como generadora de los daños y perjuicios causados, se centra básicamente en que, el Estado panameño, por medio de la Autoridad del Tránsito y Transporte

Terrestre y el Banco Nacional de Panamá, falló en la prestación del servicio público de transporte, el día 23 de octubre de 2006, toda vez que no supervisó que el concesionario que prestaba este tipo de servicio, a través del autobús 8B-06, contara con las medidas mínimas de seguridad necesarias para preservar la integridad física de las personas, omisión ésta que fue la causa directa del daño.

En ese sentido, luego de analizado las constancias procesales, la Sala es del criterio que no existe un nexo de causalidad, que responsabilice directamente al Estado, por los supuestos daños que se le imputan, por los siguientes motivos:

A. Los responsables directos por el trágico acontecimiento del día 23 de octubre de 2006, son el propietario y el conductor del autobús 8B-06, Ariel Ortega Justavino y Próspero Ortega Justavino, respectivamente.

En el proceso penal quedó establecido que, el detonante del siniestro fue el reemplazo del gas refrigerante que utilizaba el autobús 8B-06, logrando someter las mangueras a altas presiones, conjuntamente con el deficiente mantenimiento a que estaba sometido el autobús.

Las conclusiones de los técnicos y especialistas en incendios, escena del delito y mecánica automotriz, precisaron que el sistema de aire acondicionado mantenía alteraciones, las cuales produjeron un corto circuito por recalentamiento de los cables, e incendiándose el sistema eléctrico del aire acondicionado.

El informe de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos concluye que, el incendio se produjo en el cableado eléctrico del sistema del acondicionador de aire, producto del recalentamiento en la bobina de un compresor de aire, el cual no poseía un adecuado sistema de protección (fusibles), los cuales habían sido reemplazados por conductores de cobre (puente) de alta resistencia, ocasionando que el sistema eléctrico no interrumpiera el fluido eléctrico, irradiando el calor e inflamando las mangueras, que conducían el gas refrigerante altamente inflamable, facilitando la rápida propagación del incendio.

Por otro lado, se señaló que las ventanas del autobús siniestrado presentaban topes que impedían su apertura, los cuales fueron instalados por parte del dueño del autobús, el señor Ariel Ortega, como medida de seguridad, a sabiendas de que el autobús confrontaba problemas con el aire acondicionado, lo cual impidió que las personas pudieran salir por éstas de una manera rápida, lo que de haber sido posible, pudo haber evitado en gran manera, la trágica consecuencia del hecho fatídico del 23 de octubre de 2006.

Igualmente, se desprende que el conductor Próspero Ortega, a pesar de advertir la presencia de humo en el vehículo, no ordenó o permitió el desalojo del mismo, sino que procedió a levantar la tapa del motor, quedando de inmediato obstaculizada la puerta de salida por las llamas, lo cual redujo las posibilidades de escape de los pasajeros. Además, los pasajeros advertían al conductor del calor y del humo que veían salir, y le pedían que

detuviera la marcha del vehículo, pero éste se rehusó a hacerlo hasta llegar a la parada, lugar en el cual, con los pasajeros todavía a bordo, procedió a levantar la tapa del motor, todo ello con el fin de poder cobrar el pasaje a las personas que viajaban en el autobús.

Mediante sentencia fechada el 28 de abril de 2008, el Juzgado Primero de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, resolvió declarar penalmente responsables a Ariel Ortega Justavino y Próspero Ortega Justavino, condenando a cada uno a la pena principal de 40 meses de prisión, y a la pena accesoria de interdicción para conducir vehículos a motor, por el mismo término después de cumplida la pena principal, por el delito de homicidio culposo y lesiones, en perjuicio de los usuarios del transporte público de pasajeros del autobús 8B-06. Cabe indicar que, posteriormente, esta decisión fue confirmada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá.

De ahí entonces, que los responsables por el trágico acontecimiento del día 23 de octubre de 2006, son el propietario y el conductor del autobús 8B-06, Ariel Ortega Justavino y Próspero Ortega Justavino respectivamente, los cuales con su actuar negligente e irresponsable, contribuyeron a que se produjera el fatal siniestro que cegara la vida de dieciocho (18) personas, entre las cuales se encuentra la señora DORISELIA BONILLA SANJUR (q.e.p.d).

En este mismo sentido, el artículo 13 de la Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993, "Por la cual se regula el transporte público de pasajeros y se dictan otras disposiciones", establece que el transportista responderá por todos los daños que sobrevengan al usuario ocasionados por él, por sus agentes, por cualquier persona involucrada en el servicio o por el conductor, cuando de la acción de éste último se derive responsabilidad, desde el momento en que se hace cargo de transportar al usuario, en concordancia con lo dispuesto en el tema de responsabilidad extracontractual que regula el Código Civil.

La precitada norma, claramente obliga al transportista, a responder por los daños ocasionados al usuario, en este caso, las víctimas del fatal acontecimiento del 23 de octubre de 2006, siendo procedente el reclamo ante esta persona. Lo anterior implica que, los mismos se encuentran llamados a responder civilmente, de forma directa, por los daños causados a las víctimas de dicho accidente.

2.- El servicio de revisado vehicular se encuentra concesionado.

Por otra parte, no puede perderse de vista que la revisión anual de los transportes públicos de pasajeros, es un servicio concesionado, no operando tal revisión directamente por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. Lo anterior queda comprobado a través del Decreto Ejecutivo No. 273 de 25 de agosto de 1993, "por el cual se reglamenta el otorgamiento de las concesiones a los talleres o empresas para la inspección anual vehicular y se establecen los requisitos para la obtención del certificado de inspección o revisado anual vehicular".

En correlación con lo anterior, el artículo 10 y 11 del referido Decreto Ejecutivo No. 273 de 1993, señala lo siguiente:

"Artículo 10: Todo concesionario del Transporte Terrestre Público de pasajeros deberá entregar ante la empresa o Taller concesionario del revisado vehicular a que se refiere el Artículo 53 de la 14 de 1993, la fotocopia de los siguientes documentos: a. Registro de Propiedad Vehicular o documentos que acrediten la propiedad del vehículo.; b. Certificado de Operación actualizado.;c. Cédula de Identidad Personal del concesionario.;d. Póliza del seguro del automóvil vigente por doce (12) meses a partir del 1 de Enero de 1994, de acuerdo a las características a que alude el artículo 58 de la Ley No. 14 de 1993.e. Revisado vehicular del año anterior.

Artículo 11: Los Talleres o empresas concesionarias del revisado especial de Transporte Terrestre Público de Pasajeros deberán cobrar a cada propietario o concesionario de Certificado de Operaciones la suma de B/: 20,00 (VEINTE BALBOAS) en concepto de inspección Vehicular, de los cuales B/: 10,00 corresponderá al Tesoro Nacional y B/: 10,00 a la empresa o taller concesionario." (el resaltado es nuestro).

Al respecto, en la declaración rendida por el ex -Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, Pablo Quintero Luna, se comprueba el cumplimiento del Decreto Ejecutivo No.273 de 1993, en cuanto a que la revisión de los buses era efectuada por talleres autorizados o concesionados, y no por la propia Autoridad. En ese sentido, el ex -Director Quintero Luna, señaló lo siguiente:

"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 No.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.

...

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..." (el resaltado es de la Sala).

En concordancia con lo anterior, el artículo 3 del referido Decreto establece lo siguiente:

"Artículo 3: Los empleados autorizados por el taller concesionario para la expedición del Revisado vehicular anual deberán verificar que el automóvil cumpla con los siguientes requisitos.

1. Pintura y chapistería en buen estado.
2. Sistema de escape y silenciadores en perfecto estado
3. Las luces y faros delanteros perfectamente alineados, las luces direccionales en perfecto funcionamiento, luz de retroceso, luz de matrícula o placa. Luces intermitentes, luces de freno, luces de tablero en perfecto estado y funcionamiento.
4. Neumáticos y repuestos en perfecto estado de rodamiento con no menos de 3-32 de profundidad.
5. Contar con herramientas de auxilio en carretera (llaves y gatos).
6. Sistema de dirección y suspensión en buen estado.
7. Sistema de frenos en perfecto estado".

Basado en lo anterior, se establece que, quien se encarga de la revisión mecánica anual de los buses, destinados al transporte público de pasajeros, son talleres autorizados o concesionados, los cuales asumen la carga de verificar que los vehículos cumplan con los requisitos para poder otorgarles el certificado de revisión, no mediando gestión de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en la revisión anual que se le realiza a los vehículos. También queda establecido que la Autoridad realizó las gestiones tendientes en este tema, para dar cumplimiento con la Ley y los reglamentos.

3.- Falta de Inspección Técnica del Banco Nacional de Panamá, como causa de responsabilidad.

En cuanto a la participación del Banco Nacional de Panamá, como generador de alguna responsabilidad en el presente caso, cabe advertir que la vinculación de esta entidad bancaria estatal, con el vehículo que era operado como transporte público terrestre, con certificado de operación 8B-06, se refiere únicamente a que el autobús 8B-06, se constituyó en garantía real del préstamo con garantía hipotecaria de bien mueble, suscrito por el señor Ortega Justavino, como deudor, y el Banco Nacional de Panamá, como acreedor hipotecario. Es decir que, la entidad bancaria tenía con el señor Ortega Justavino, propietario del vehículo, una relación de tipo comercial, marco legal dentro del cual se debe citar el contexto del artículo 32 del Decreto Ley N° 04 de 18 de enero de 2006, relativo a la organización del Banco Nacional de Panamá.

La norma cuyo incumplimiento se demanda, hace referencia a la inspección de los bienes gravados por la entidad bancaria, e indica que "El Banco inspeccionará, cuando lo considere oportuno, los bienes gravados con derechos reales de garantía, por obligaciones contraídas a su favor".

De una lectura de la norma, se desprende que la referida omisión en la realización de la inspección referida, no constituye una falla o falta por parte de la entidad bancaria, ya que en ella no se contempla una obligación sino una acción de carácter discrecional, que viene determinada por el elemento de oportunidad, según la apreciación por parte del funcionario que tiene la potestad de ejercerla. En consecuencia, no se puede hablar de una omisión o negligencia, que genere responsabilidad alguna para el Banco Nacional de Panamá, en el marco de la situación bajo examen.

Ahora bien, debe destacarse que el bien gravado es de propiedad del deudor, quien lo adquirió de manera voluntaria, optando por el financiamiento del Banco Nacional de Panamá, y aún cuando el vehículo haya presentado desperfectos mecánicos desde su adquisición, tales situaciones no forman parte de las obligaciones del acreedor hipotecario, ya que la relación contractual fue entablada con el señor Ortega Justavino y no con la compañía ULTRAPARTES, S.A., por lo que la responsabilidad del Banco Nacional de Panamá, no alcanza el estado mecánico del vehículo adquirido.

En consecuencia, la relación comercial del Banco Nacional de Panamá como acreedor hipotecario del señor Ortega Justavino, cuya obligación se encontraba garantizada por el autobús con certificado de operaciones B8-06, no guarda ninguna relación con el hecho generador del daño, por consiguiente, no se puede derivar de ella, la responsabilidad civil reclamada.

4.- La Administración sólo puede hacer lo que la Ley le permite, por lo tanto, no podía exigir requisitos no establecidos por ésta.

En ese sentido, el artículo 18 de la Constitución Política establece que, "los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

Por otra parte, el principio de legalidad, aplicable en este punto, se encuentra recogido en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que indica lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición ...". (el subrayado es de la Sala).

De ahí que, la Autoridad sólo puede hacer lo que la ley le indica, contrario del particular que puede realizar todo lo que la Ley no le prohíbe. Por lo anterior, no podía la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre exigirle al prestatario del transporte público de pasajeros, requisitos de seguridad que no eran impuestos por Ley alguna, recordando que la Autoridad debe desempeñarse dentro del estricto marco de la legalidad.

5.- No se ha determinado la responsabilidad directa del Estado.

Con respecto a la responsabilidad extracontractual de la Administración, esta Corporación Judicial ha establecido con base en la doctrina, que la responsabilidad por los daños ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios públicos es directa, debiendo concurrir los elementos de la falta o falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo, el daño o perjuicio y la relación de causalidad directa entre la falla o falta del servicio público y el daño.

Al referirse al elemento de nexos causal directo, la Sala Tercera, mediante Sentencia de 11 de julio de 2007, señaló lo siguiente:

"Ahora bien, para que pueda configurarse la responsabilidad de la Administración, resulta indispensable determinar si el daño y perjuicio tiene su origen en la infracción en que incurrió el funcionario en el ejercicio de sus funciones y que haya una responsabilidad directa del Estado por el mal funcionamiento de los servicios públicos, a la luz de lo estipulado en los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial. Es decir, se requiere el elemento de nexos causal entre la actuación que se infiere a la administración, producto de una infracción, y el daño causado.

Se entiende, entonces que hay nexos causal o se reputa responsabilidad al Estado o Administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso, cuando el funcionario haya causado un daño en el ejercicio de su función o con ocasión a su función, pero extralimitándose, o no cumpliendo cabal y legalmente ésta.

En Sentencia de 25 de febrero de 2000, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, hace referencia al nexos de causalidad en los siguientes términos:

"Cuando se habla de la relación de causalidad como presupuesto de la responsabilidad, lo que debe entenderse es que el actuar de quien esté obligado a indemnizar haya sido la causa de la ocurrencia del daño, o sea, que entre el comportamiento del agente y el daño acaecido exista una relación de causa a efecto" ...

Esta postura bien pudiera resumirse en lo siguiente: Para que una persona sea responsable de un daño es necesario concluir que, de no

haber sido por la conducta de dicha persona, el perjuicio sufrido por el demandante no habría ocurrido. En otras palabras, la conducta del demandado tendría que constituir la condición necesaria, real o eficiente del daño del demandante ...".

Ahora bien, quien demanda alega que el mal o deficiente funcionamiento del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, fue la causa del daño, esto es por incumplimiento en su deber de vigilancia y fiscalización de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y la omisión de la inspección técnica al autobús B 8-06, por parte del Banco Nacional de Panamá, acreedor hipotecario del bien.

Sin embargo, contrario a lo alegado por el apoderado judicial de las demandantes, no existe una relación de causalidad directa entre la alegada falla del servicio administrativo y el daño causado, puesto que el daño fue ocasionado por actividades negligentes por parte del propietario, que permitió alteraciones mecánicas que propiciaron el incendio del bus, y del actuar negligente del conductor que maximizó el daño causado, el cual de haber tomado las precauciones necesarias pudo haber sido supremamente menor.

Al no existir el nexo causal directo, exigido por la norma sobre la cual se reclama la indemnización solicitada, no es dable a este Tribunal responsabilizar al Estado panameño, de los daños y perjuicios que se derivaron del trágico suceso el día 23 de octubre de 2006, al incendiarse el vehículo de transporte público de pasajeros, con certificado de operación 8B-06.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que el Estado panameño, a través de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) y del Banco Nacional de Panamá, no es responsable del pago de Veinticinco Millones de Balboas (B/.25,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios materiales y morales, causados por la muerte de la señora DORISELIA BONILLA SANJUR (q.e.p.d.), y NIEGA el resto de las pretensiones.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)