

14 de junio de 2005

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Indemnización.**

**Contestación de la  
Demanda**

La firma forense Arias, Fábrega y Fábrega en representación de **ECONO-FINANZAS, S.A.** para que se condene a la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** al pago de la suma de **B/.2,495,665.30** en concepto de daños y perjuicios materiales y morales causados por actos de acción y omisión.

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

Por este medio acudo ante ese Tribunal de Justicia con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización enunciada al margen superior del presente escrito.

**I. Los hechos en que se fundamenta la acción los contestamos así:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Duodécimo:** No es cierto; por tanto, se niega.

**Decimotercero:** No es cierto; por tanto, se niega.

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

**Decimoquinto:** No consta por tanto se niega.

**Decimosexto:** No consta por tanto se niega.

**Decimoséptimo:** No es cierto, por tanto se niega.

**Decimooctavo:** No es cierto; y por tanto, se niega.

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

**Vigésimo:** No es cierto; por tanto, se niega.

**Vigésimo primero:** No es cierto; por tanto, se niega.

**Vigésimo segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta.

**III. Sobre las disposiciones legales que estiman infringidas y el concepto de la violación a las mismas, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:**

a. La firma apoderada sostiene que se han infringido los artículos 17 y 18 de la Constitución Política, que establecen la responsabilidad de las autoridades públicas por aquellas actuaciones contrarias a la Ley y a la propia Constitución.

Sobre esta supuesta violación debemos señalar que la Sala Tercera no tiene competencia para conocer de las infracciones a la Constitución Política, pues al Tribunal de lo Contencioso Administrativo le corresponde únicamente el control de la legalidad de las actuaciones de las autoridades públicas. El control de la constitucionalidad de los actos públicos lo ejerce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por mandato de la Constitución y la Ley.

Por lo anterior no pueden invocarse como infringidas dentro de un proceso contencioso administrativo, disposiciones de rango constitucional, toda vez que la Sala de lo Contencioso Administrativo carece de la competencia para pronunciarse sobre la conformidad o no de un acto administrativo con la Constitución Política. En ese sentido, en Auto de 19 de julio de 1990, la Sala Tercera expresó lo siguiente:

“Se observa que la demanda adolece de un defecto de suma importancia ya que al señalar la norma que se estima infringida y el concepto de la infracción, se indican como violados los artículos 70 y 295 de la Constitución Política. El error radica principalmente en el hecho de que el apoderado judicial del demandante citó como violados dos (2) preceptos constitucionales. La Sala Contencioso-Administrativa está facultada para decidir acerca de la ilegalidad de actos administrativos; por lo cual, lógicamente, la norma violada debe ser una disposición legal y no una disposición constitucional. Así lo indican diversos Autos emitidos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...”.

En consecuencia, la Procuraduría solicita que se desestimen estos cargos de infracción.

b. También se consideran infringidos los artículos 5 (causales de cancelación de los certificados de operación), 10 (otorgamiento de certificados cancelados), 14 (transferencia de los certificados), 16 (transferencia de certificado en garantía y su notificación), 17 (cambio de unidad amparada por el certificado), 28 (permiso especial de

circulación), 29 (compra de placa) y 30 (actualización de certificado de operación) del Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003, publicado en Gaceta Oficial 24,906 de 10 de octubre de 2003, por el cual se reglamenta la concesión del certificado de operación.

Sobre la supuesta violación a estas normas, debemos hacer la salvedad que al momento en que se dieron los supuestos hechos causantes de los daños y perjuicios, el Decreto Ejecutivo N°543 de 2003 no se encontraba vigente.

Como puede observarse a foja 179 del expediente, el oficio mediante el cual el Juez Décimo de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, comunica al Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante ATTT) el contenido del Auto N°1497 de 23 de diciembre de 1999, tiene la fecha de 29 de diciembre de 1999. De igual forma, la nota mediante la cual ECONO-FINANZAS, solicita al Director de la ATTT "...proceda con el otorgamiento de las placas amarillas..." correspondientes a los certificados de operación mencionados en el libelo de la demanda, tiene fecha de 17 de abril de 2001 (a foja 193).

Por tanto, los supuestos hecho generadores del daño son de fecha anterior a la expedición de la reglamentación presuntamente infringida, y no puede la actuación administrativa ser tachada de ilegal por violar una normativa inexistente y sin vida jurídica al momento de su ocurrencia.

c. Los apoderados judiciales de la demandante también estiman infringidos los artículos 2, numerales 10 y 16 (atribuciones de la ATTT para adoptar las medidas necesarias

para asegurar la continuidad del servicio de transporte y para expedir las licencias de conducir); 13 (cargo de Director General de la ATTT); 16 numerales 2 y 10 (facultad del Director General para dirigir, supervisar y fiscalizar la operación del servicio de transporte y para aplicar sanciones); 22 (atribución de la ATTT para imponer multas) y 47 (notificación de toda resolución que cancele u otorgue certificados de operación) de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, por la cual se crea la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. Asimismo se dicen violados los artículos 33-A (deber de inscribir toda transacción en que se involucre un certificado de operación) y 39 (causales de cancelación de los certificados de operación) de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros.

El argumento fundamental de violación a todas estas normas consiste en que, de acuerdo a la parte actora, la ATTT no realizó o demoró excesivamente los trámites para la aprobación de trasposos de certificados de operación, expedición de placas de transporte público, emisión de permisos de circulación, transferencias, retención, liberaciones y cambios de unidad solicitados por ECONO-FINANZAS.

Como se observa, los supuestos hechos generadores de la responsabilidad de la Administración son múltiples y variados, pero de ellos el que pudiera ser identificado como la causa de los supuestos daños es la falta de inscripción o inscripción tardía de los certificados de operación a nombre

de ECONO-FINANZAS, pues es a partir de tal inscripción que surge el derecho a solicitar a la ATTT la expedición de placas de transporte público, emisión de permisos de circulación, retención, transferencias, liberaciones o cambios de unidad.

Ahora bien, es cierto que la ATTT se negó a realizar la inscripción de los vehículos a nombre de ECONO-FINANZAS pero tal negativa estaba fundada en la ley.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 31 de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros, todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre público debe tener un certificado de operación o cupo, otorgado a su propietario, en el que se hace constar las características genéricas del vehículo, el número de su placa de circulación, las generales del propietario, la línea o ruta en que prestará el servicio y el concesionario responsable del mismo. **El certificado de operación o cupo, sigue diciendo la norma, así como el vehículo que éste ampara, pueden ser objeto de garantía, pudiendo el acreedor, en caso de que sea necesario, administrarlos o recibirlos en usufructo hasta tanto recupere su acreencia.**

Por otro lado, en la cláusula séptima de los contratos de préstamo con garantía hipotecaria sobre bien mueble celebrados entre ECONO-FINANZAS y el Sindicato de Conductores de Taxi Pequeños de Panamá (en adelante SINCOTAPE), formalizados mediante escrituras públicas N°4035 de 26 de marzo de 1998, adicionada por la escritura N°6076 de 25 de

junio de 1999 (en adelante la escritura pública N°4035) y N°4977 de 26 de junio de 1999, adicionada por escritura N°8475 de 31 de agosto de 1999 (en adelante la escritura pública N°4977), todas de la Notaría Duodécima del Circuito de Panamá, se estableció que el **Sindicato cedía irrevocablemente a la demandante los derechos del certificado de operación y se obligaba además a hacer las notificaciones y anotaciones en virtud de tal cesión para que ECONO-FINANZAS fuera tenida como concesionaria de dichos cupos,** (véase foja 18 y reverso de la foja 85).

Motivada por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por SINCOTAPE mediante los contratos arriba mencionados, ECONO-FINANZAS propone proceso ejecutivo hipotecario de bien mueble que queda radicado en el Juzgado Décimo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá. Antes de que el Juez de Circuito pudiera decidir el fondo de la causa, las partes acordaron una transacción judicial que fue aprobada por el Tribunal mediante Auto N°1497 de 23 de diciembre de 1999.

La cláusula séptima de dicha transacción señalaba que tanto ECONO-FINANZAS como SINCOTAPE solicitaban al Tribunal que librara oficio a la ATTT comunicándole que **por haberlo así dispuesto las partes se mantenía en pleno vigor y efectos a favor de ECONO-FINANZAS la "Cesión en Garantía"** constituida mediante escrituras públicas 4035, 4977 y 6076 de la Notaría Duodécima del Circuito de Panamá, **sobre doscientos (200) certificados de operación de vehículos descritos en las mencionadas escrituras públicas,** a fin de asegurarle a ECONO-

FINANZAS la recuperación de US\$ 1,265,022.05, saldo que a la fecha adeudaba SINCOTAPE, más los intereses futuros, (véase foja 180).

Mediante Oficio N°2554 de 29 de diciembre de 1999 el Juez Décimo del Circuito del Primer Circuito Judicial, Ramo Civil, comunicó al Director General de la ATTT lo siguiente:

“Adjunto al presente oficio le estoy enviando copias debidamente autenticadas del Auto N°1497 de fecha de 23 de diciembre de 1999, librado dentro del proceso Ejecutivo Hipotecario promovido por ECONO-FINANZAS, S.A., contra el SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXI PEQUEÑOS DE PANAMA, S.A., a fin de que se realicen las anotaciones pertinentes al caso”. A foja 179.

A pesar de que el acuerdo celebrado entre ECONO-FINANZAS y SINCOTAPE fue aprobado por el Juzgado Décimo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial, la ATTT no podía inscribir la “cesión en garantía” de los certificados de operación para que se tuviera a ECONO-FINANZAS como concesionaria de dichos cupos, pues ante el incumplimiento de las obligaciones del transportista deudor, la ley sólo permite que los certificados de operación dados en garantía puedan ser administrados o usufructuados por el acreedor hasta tanto recupere su acreencia.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, cuando al estudiar la naturaleza jurídica del certificado de operación y los derechos de los terceros con garantía sobre el cupo, ha expresado lo siguiente:



"La Corte en sentencia del Pleno de 25 de marzo de 1994, en la cual decide la acción de inconstitucionalidad presentada por el SECRETARIO GENERAL DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE TAXIS declaró en forma expresa, refiriéndose a los certificados de operación o cupos que los mismos no son de propiedad de las personas a quien se les concede, puesto que el concesionario lo único que obtiene es una autorización que le hace el Estado al propietario del vehículo para que preste el servicio. Mantiene que no se puede en manera alguna asimilar '... efectos jurídicos de la Concesión o el Certificado de Operación o Cupo para la prestación de un servicio público con el derecho de propiedad. ...'. En consecuencia no se puede hablar, como lo hace el recurrente, que estas autorizaciones pueden ser comercializados como sí se tratara de cualquier bien privado.

El hecho, tal como expresa la censura de la sentencia, que el certificado de operación o cupo puede ser objeto de garantía, tal situación la limita el legislador a la administración o usufructo hasta tanto el acreedor recupere su crédito. Sin embargo, ello no puede interpretarse como que este certificado o cupo pertenece en propiedad a quien se le ha concedido como si fuera un bien transmisible voluntariamente sin la intervención de la entidad pública creada por el artículo 6° de la ley 14 de 1993 que se conoce como Ente Regulador.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, SALA DE LO CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO CASA el auto recurrido". Sentencia de 6 de mayo de 1994, Sala Primera de lo Civil.

Del pronunciamiento de la Corte Suprema queda claro que no pueden los acreedores con un derecho de garantía obtener el traspaso de la titularidad del certificado de operación, pues su derecho se limita a adquirir, ante el incumplimiento

del transportista deudor y previo pronunciamiento judicial, la administración como cosa ajena o usufructo del cupo hasta tanto recupere su acreencia. Una vez satisfecho el crédito del acreedor con derecho de garantía el certificado debe liberarse del gravamen y su goce y explotación debe revertirse al transportista titular del cupo.

Nótese que a pesar que las cláusulas novena de la primera parte de los contratos mencionados señalan que ECONO-FINANZAS en cualquier momento podía asumir la administración del cupo y ejercer el derecho a usufructo hasta recuperar su acreencia (a foja 29 y reverso de la foja 88) y que las cláusulas primera de la segunda parte de los contratos indican que SINCOTAPE daba en garantía y usufructo los certificados de operación tantas veces mencionados (foja 36), en la transacción judicial celebrada entre ECONO-FINANZAS y SINCOTAPE, aprobada por el Juez Décimo de Circuito Civil, no se pidió a la ATTT que se otorgara la administración y usufructo de los mencionados cupos, sino la inscripción de su "cesión" o cambio de titular al acreedor con garantía.

Incluso en el caso de que ECONO-FINANZAS hubiera estado correctamente inscrita como acreedor en administración y usufructo de los certificados de operación, la ATTT no podía acceder a las solicitudes de la compañía financiera para que se traspasaran a terceros dichos cupos, pues el acreedor en administración y usufructo no puede ejercer actos propios de concesionario titular del certificado de operación como lo es el traspaso o transferencia del cupo.

De todo lo anterior queda claro que los supuestos daños provocados a ECONO-FINANZAS no son producto de una actuación antijurídica de la Administración Pública, y que ésta actuó plenamente fundada en la ley.

En cuanto a los supuestos perjuicios causados por la cancelación de los certificados de operación 8T-09584, 8T-09423, 8T-09580, 8T-09653, 8T-09691, 8T-09644, 8T-09635, 8T-09640 y 8T-09415 mediante las Resoluciones 4988 de 19 de mayo de 2003, 4812 de 13 de mayo de 2003, 4987 de 16 de mayo de 2003, 5012 de 23 de mayo de 2003, 7150 de 17 de octubre de 2001, 5655 de 9 de julio de 2002, 5657 de 9 de julio de 2002, 5656 de 10 de julio de 2002, 4811 de 13 de mayo de 2003, es necesario destacar que la acción contencioso administrativa de indemnización no es la vía para reclamar los supuestos perjuicios producidos por estos actos administrativos sino la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La acción de indemnización tiene por fin que se condene al Estado a la indemnización de los daños y perjuicios producidos por actos cuya ilegalidad haya sido declarada en un proceso previo (plena jurisdicción). La acción de plena jurisdicción pretende que se declare la nulidad de un acto administrativo y se restablezca el derecho subjetivo infringido por la actuación de la autoridad. Sólo después de dicha declaratoria es posible pretender que se condene a una institución pública o al Estado al pago de una indemnización por los daños y perjuicios que la emisión de un acto haya provocado, como una de las formas de restablecer el derecho particular violado.

Por tanto, resulta improcedente que mediante una acción de indemnización se condene al Estado al pago de una indemnización por la expedición de actos administrativos que previamente no han sido declarados nulos por ilegales. En consecuencia, esta Procuraduría solicita se desestimen estos cargos de infracción legal.

#### **IV. Excepción de Ilegitimidad en la Causa.**

La legitimación sustantiva, conocida como legitimación en la causa, es definida como: "...la condición que un individuo debe tener para ejercer derechos, contraer obligaciones y, en general, para llevar a cabo actos válidos y eficaces... la legitimación en la causa es sinónimo de titularidad del derecho o relación sustantiva debatida en el proceso". La legitimación en la causa es: "...la condición o cualidad que el ordenamiento legal sustantivo reconoce a una determinada categoría de sujetos (acreedores, herederos, accionistas, contratantes, etc.,) que faculta a éstos para pretender sobre una concreta relación jurídica en el caso del demandante y, en el del demandado, para oponerse a las pretensiones esgrimidas en su contra... la legitimación en la causa es la condición que debe tener una persona según la ley sustantiva para lograr que el juez se pronuncie respecto a las pretensiones formuladas en la demanda en relación con una concreta y particular relación jurídica". (Véase FABREGA, Jorge. Estudios Procesales, Tomo I. Panamá, Editora Jurídica. 1989. p. 223 y ss).

Mediante escritura pública N°7258 de 26 de octubre de 2000, las sociedades ECONO-FINANZAS, S.A., y CAPITALIZADORA HORIZONTE, S.A., celebraron contrato de cesión de crédito.

En la cláusula quinta de dicho contrato **ECONO-FINANZAS**, identificada como la cedente, declaraba que en atención a los valores recibidos **cedía a CAPITALIZADORA HORIZONTE, S.A.**, sin recurso en su contra y con todas sus garantías y privilegios, **el crédito que le adeudaba SINCOTAPE resultante de las obligaciones contenidas en la escrituras públicas N°4035 de 26 de marzo de 1998, N°4977 de 26 de junio de 1998 y N°6076 de 25 de junio de 1999**, todas otorgadas en la Notaría duodécima del Circuito de Panamá, más las costas y gastos resultantes de la ejecución judicial promovida para el cobro de esas obligaciones, **cuyo saldo al día 31 de julio de 2000 ascendía a la suma de B/.1,406,539.93**, cediéndole del mismo modo los intereses acumulados y no liquidados desde esa fecha y hasta la fecha de la cesión, **así como todos los derechos constituidos a su favor en virtud del Auto N°1497 de 23 de diciembre de 1999, dictado por el Juzgado Décimo del Primer Circuito de Panamá, Ramo Civil**, dentro del proceso ejecutivo hipotecario promovido por ECONO-FINANZAS contra SINCONTAPE, **aprobatorio de la transacción celebrada entre las partes en dicho proceso.**

En la cláusula séptima del contrato **CAPITALIZADORA HORIZONTE, S.A.**, identificada como la cesionaria, declaraba que **aceptaba la cesión de crédito** que mediante dicho acto le hacía la cedente, **subrogándose en todos los derechos,**

**privilegios, garantías y acciones que corresponderían a la cedente por razón del crédito cedido.**

De las cláusulas del convenio citado queda claro que ECONO-FINANZAS, S.A., carece de legitimación en la causa o legitimación sustantiva activa para reclamar a la ATTT indemnización por los supuestos daños y perjuicios provocados por la omisión o demora excesiva en los trámites para la aprobación de trasposos de certificados de operación, expedición de placas de transporte público, emisión de permisos de circulación, transferencias, retención, liberaciones y cambios de unidad solicitados por ECONO-FINANZAS, pues esta empresa cedió el crédito que le adeudaba SINCOTAPE por razón de los contratos celebrados mediante escrituras públicas N°4035 de 26 de marzo de 1998, N°4977 de 26 de junio de 1998 y N°6076 de 25 de junio de 1999, así como todos los derechos constituidos a su favor en virtud del Auto N°1497 de 23 de diciembre de 1999, dictado por el Juzgado Décimo del Primer Circuito de Panamá, Ramo Civil, a la sociedad CAPITALIZADORA HORIZONTE, S.A.

En otras palabras, ECONO-FINANZAS, S.A., no es titular de los bienes jurídicos que se alegan vulnerados por la actuación de la ATTT y que motivan la solicitud de declaratoria de responsabilidad y consecuente condena a indemnizar los daños y perjuicios supuestamente causados.

Por lo anterior y de conformidad con reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (véase sentencias de 10 de enero de 1997, 24 de septiembre de 1998 y 30 de enero de 2003 de la Sala Primera de lo Civil),

solicitamos se desestime la pretensión formulada en contra de la entidad pública demandada.

En virtud de todo lo expuesto, este Despacho solicita a la Sala Tercera que deniegue todas las peticiones formuladas por la firma apoderada judicial de las empresas recurrentes, puesto que no les asiste la razón y carecen de todo fundamento jurídico sus pretensiones.

**V. Pruebas:**

Aceptamos los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Presentamos copia debidamente autenticada de la escritura pública N°7258 de 26 de octubre de 2000 de la Notaría duodécima del Circuito de Panamá.

También aportamos copia debidamente autenticada del Auto N°708 de 24 de abril de 2001 del Juzgado Decimoséptimo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial.

**VI. Derecho:**

Negamos el invocado.

**VII. Cuantía:**

Negamos la cuantía.

**Del Magistrado Presidente,**

**Oscar Ceville**  
**Procurador de la Administración**

OC/17/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General